

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

***Багрушина Ирина Сергеевна***

Выпускная квалификационная работа

***Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации: социологический анализ***

Уровень образования:

Направление **39.04.01 «Социология»**

Основная образовательная программа магистратуры

**ВМ.5589.2017 «Социология»**

Профиль «Социология государственного управления (Public Administration)»

Научный руководитель:

доцент кафедры

социального управления и планирования,к.эк.н.

Г. А. Меньшикова

Рецензент:

доктор социологических наук, профессор,

Северо-Западный институт управления – филиал ФГБОУ ВО

«Российская академия народного

хозяйства и государственной

службы при президенте

Российской Федерации»

Е. А. Васильева

Санкт-Петербург

2019

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

[**Введение** 4](#_Toc9461057)

[**ГЛАВА 1. Методологические основы изучения системы государственной гражданской службы** 11](#_Toc9461058)

[1.1. Бюрократия: социологические взгляды. Институционализация государственной гражданской службы. 11](#_Toc9461059)

[1.2. Развитие государственной гражданской службы в контексте теории Public Administration 21](#_Toc9461060)

[**ГЛАВА 2. Направления совершенствования государственной гражданской службы в РФ 29**](#_Toc9461061)

[2.1. Реформы государственной гражданской службы в РФ как общемировой тренд административных реформ 29](#_Toc9461062)

[2.2. Этические проблемы как стержень современного этапа реформирования государственной гражданской службы 44](#_Toc9461063)

[2.3. Оценка регулирующего воздействия как новая технология взаимодействия государства и населения 51](#_Toc9461064)

[**ГЛАВА 3. Административные реформы как социальная и управленческая проблема современного российского общества** 60](#_Toc9461065)

[3.1. Анализ процессов реформирования в системе органов исполнительной власти Ленинградской области (по результатам прикладного исследования) 60](#_Toc9461066)

[3.2. Тематика административных реформ на публичной арене российских научных журналов 66](#_Toc9461067)

[**Заключение** 73](#_Toc9461068)

[**Список использованной литературы** 76](#_Toc9461069)

[**Приложения** 87](#_Toc9461070)

[Приложение 1. Основные отличия системы Public Administration от традиционного государственного управления 87](#_Toc9461071)

[Приложение 2. Базовые исследования по тематике Public Administration в США 89](#_Toc9461072)

[Приложение 3. Базовые исследования по тематике Public Administration в Европе 93](#_Toc9461073)

[Приложение 4. Публикации, посвященные административных реформам найденные в журналах 94](#_Toc9461074)

[Приложение 5. Программа исследования «Интервью государственных гражданских служащих Администрации Ленинградской области» 96](#_Toc9461075)

[Приложение 6. Анализ тематики административных реформ на публичной арене российских научных журналов 99](#_Toc9461076)

[Приложение 7. Транскрипт интервью 100](#_Toc9461077)

# **Введение**

**Актуальность темы исследования.**

Реформа государственной гражданской службы – основное направление повышения эффективности государственного управления, а соответственно и качества жизни, социально-экономического прогресса, роста управляемости социальными процессами, включая экологические, научно-технические, демографические, социальные, этнические и пр.

Реформа идет. Формируются и расширяются новые области соверен совершенствования государственного управления. Предлагаются новые инициативы, которые успешно реализуются, накапливая уверенность общества в своих возможностях. Становятся все более активными международные правительственные и неправительственные организации, ее направляющие и корректирующие. Развивается наука, обобщающая опыт реформирования в разных странах, а также предлагающая новые технологии и методы ее изучения, осмысления трудностей и перспектив.

Государственная гражданская служба становится все более открытой, конкурентоспособной и престижной. Она все в большей мере ориентируется на решение конкретных задач, которые ставит перед ней общество и Президент РФ, все качественнее обслуживает население, все активнее взаимодействует с институтами гражданского общества. Именно государственная гражданская служба претворяет в жизнь политику государства в сфере экономики, образования, культуры, социального развития. От успешности ее функционирования зависят уровень и качество жизни населения страны, национальная безопасность.

Актуальность реформирования системы государственного управления в нашей стране не подергается сомнению еще и потому, что после распада СССР построение нового демократического государственного аппарата происходило без целенаправленного руководства и достаточно стихийно. Оно характеризовалось максимальной политизацией государственного управления при очевидной слабости аппарата.

Административные реформы в РФ начались в 2010 году и по своей сути должны стать постоянными, воплощая новые возможности и требования государственного управления на стадии Public Administration. Реформы должны реализовать потенциал гражданского общества и системы государственной службы, учтя современные возможности цифровизации.

Несмотря на объемность преобразований, сложность поставленных задач, бесспорное наличие видимых успехов, общество мало знает об этом процессе. Как показали наши исследования, население не осведомлено о них. Имеющиеся успехи: рост открытости информации, повышение качества государственного обслуживания населения, реализацию конкретных направлений, например: антикоррупционного плана, внедрения ОРВ и других – воспринимаются людьми как данность, а не как результат огромных усилий работников. Обществу не известны ни авторы инноваций, ни герои, их внедряющие их в практику управления.

**Степень разработанности темы исследования.**

К сожалению, в литературе сложилась странная ситуация. При огромном количестве публикаций за рубежом, что оправдано, поскольку тематика более, чем значима и разнообразна по направлениям исследования, дисциплинарным подходам и методам. В нашей стране, несмотря на очевидную значимость проблем совершенствования государственного направления, литературы гораздо меньше, причем работы по оценке административных реформ практически отсутствуют. Думается, что частично снижение интереса к тематике объясняется сокращением научного потенциала страны в этой области.

Приведем названия работ, ставших классическими, выделив, прежде всего, те, в которых раскрывается понятие и анализируется содержание бюрократии. На протяжении длительного периода институт государства отождествлялся лишь с конкретной личностью правителя, но в XIX – начале XX века произошли значительные изменения, благодаря которым уже не личность правителя, а сама система государственного управления стала рассматриваться субъект функционирования. Государство, как персонифицированный институт, воплощенный в личности правителя, уступил место бюрократии.

В классической социологии, первым, кто обратил внимание на значимость бюрократии как системы управления, был немецкий социолог М. Вебер. Он предложил понимать под ней рациональную работу учреждений, в которой каждый элемент должен работать максимально эффективно.

К. Маркс и социологи первой половины XX века - Ч. Миллс, Г. Маркузе и другие утверждали, что государственная служба является властвующим классом, который принимает участие в организации общественной жизни, но часто использует свое положение в собственных интересах.

Изучением государственной службы занимались представители Франкфуртской школы и структурного функционализма. Англо–германский социолог Р. Дарендорф считал, что для строительства богатого и разностороннего гражданского общества в рамках стройной и эффективной государственной конституции необходимы стратегические реформы. Ее, по его мнению, следует заменить «сетью мелких групп социальной помощи»[[1]](#footnote-1).

Представители институционального направления под государственной службой понимали социальный институт, который имеет в своем распоряжении большой объем идеологических, материальных и социально-принудительных ресурсов. обеспечивающий особую роль и статус работников органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Важной вехой в развитии государственной службы стало обоснование ее новой роли и функций, которые выявили (в самом конце Х1Х века) представители нового направления - Public Administration. Ее развитие было усилено появлением новой области научного знания - теорией «научной организация труда». Основоположники нового направления: Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Форд, Э. Мэйо и другие - обосновали и реализовали на практике научные принципы управления предприятием. Их идеи позже подтолкнули науку к переносу выявленных принципов на сферу государственного управления. К знаковым фигурам того времени причисляют таких авторов, как Д. Розенблюм и Дж. Томпсон (США), М. Крозье (Франция) и других.

М. Крозье в своей работе «Феномен бюрократии» представил социологическое исследование, отразив в нем социальный портрет бюрократии. Будучи главой центра социологических организаций, он смог собрать и опубликовать данные о структуре и ценностях государственных служащих того времени.

В 80-е годы XX века в рамках «Public Administration» оформилась концепция «Новый государственный менеджмент» (НГМ). Ее авторы (Г. Питерс, Д. Кеттл, Дж. Пьер, К. Худ.) представили новую традицию в определении государственной службы и ее роли в государственном управлении. Эта модель пришла на смену традиционной бюрократической модели управления государством. Она предполагает необходимость преобразования больших бюрократических структур в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Чиновничество стало восприниматься как организация по предоставлению государственных услуг**.**

В Российской Федерации исследованиями в области государственной службы занимались такие ученые, как Т.Г. Архипова, Г.В. Атаманчук, Х.А. Беков, Н.П. Ерошкин, В.Г. Игнатов, Н.М. Казанцев, В.М. Манохин, В.С. Нечипоренко, М.Ф. Румянцева, А.С., Е. А. Васильева, Л. Т. Волчкова, Г.А. Меньшикова, В.Н. Минина, Н. А. Пруель, А.В. Тихонов, А. А. Ткачев, О.А. Уржа, В.И. Франчук и многие другие.

**Объектом исследования** является: государственная служба и процессы ее реформирования (административные реформы).

**Предметом исследования** **выступают:** новые формы организации государственной службы как результат административных реформ.

**Цель работы** состоит в анализе процессов реформирования государственной гражданской службы, выявления направлений ее совершенствования.

В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие **задачи:**

1. Описать процесс институционализации государственной службы.
2. Выявить особенности государственной службы на этапе Public Administration.
3. Оценить ход и основные направления административных реформ.
4. Проанализировать новую технологию, в полной мере воплощающую принципы Public Administration – оценку регулирующего (фактического) воздействия (ОРВ).
5. Дать оценку этическим проблемам как стержневым в государственной гражданской службе (вообще и в РФ, в частности).

6. Провести анализ уровня актуальности административной реформы как социальной проблемы российского общества (по материалам журнальных публикаций).

7. Выявить влияние процесса реформирования государственной службы на профессиональную деятельность гражданского служащего и описать отношение чиновника к данному процессу (по материалам интервью).

**Гипотезы**

1. Административные реформы в РФ идут, требуя огромных усилий работников государственной гражданской службы, но публичная арена (СМИ) осознанно их замалчивает.
2. Ученые не считают нужным анализировать ход, успехи и неудачи реформы. Большинству их не известны такие направления, как ОРВ. Мало кто знает о государственных планах противодействия коррупции, а соответственно, их реализация, которая по закону должна пройти на каждом предприятии, часто носит формальный характер.
3. Работники государственной службы (по крайней мере ее отдельные сегменты) находятся на «передней линии» создания общества нового типа, что не осознается российским обществом.

**Методологические основы написания магистерской диссертации:**

Основой магистерской диссертации послужили работы представителей классической и современной социологии. Изучив множество их работ, нами использовались труды М. Вебера, К. Маркса, Э. Дюркгейма, Ч. Миллса, Т. Парсонса, Р. Мертона и др.

Важным источником информации для нашей диссертации стали труды ученых, которых считают основоположниками концепции Public Administration – В. Вильсона, А. Ф.Вивьена, а также их последователей: Д. Розенблюма, Дж. Томпсона, М. Крозье, М. Лонга, А. Бланка, Р. Катрин, Р. Грегоруа, Ч. Линдблома М. Липски и многих других.

**Методы научного исследования:** в ходе написания диссертации нами использовались общенаучные методы исторический, диалектический, сравнительного анализа и др., а также социологические: интервью и анализ документов.

**Научная значимость исследования:**

1. Выявлены и представлены характерные черты бюрократии нового типа, носителей закономерности государственной службы в период Public Аdministration.
2. Сделана попытка актуализировать внимание на административных реформах, выявить новые направления совершенствования государственной гражданской службы.

**Практическая значимость исследования:**

**-** выявлен низкий уровень представленности одной из важнейшей проблем современности – качество государственного управления на публичной арене научных исследований,

- сделана попытка описать силами работников государственной службы специфику их труда и ответственности.

**Структура работы:**

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 7 параграфов, заключения, списка литературы, включая источники на русском и английском языках и 7 приложений. Объем работы составляет 105 страниц, из которых 75 страниц составляют основной текст диссертации. Содержится 10 таблиц.

# **ГЛАВА 1. Методологические основы изучения системы государственной гражданской службы**

**1.1. Бюрократия: социологические взгляды. Институционализация государственной гражданской службы.**

Государство, разумность государственных решений всегда были предметом изучения науки. Еще Платон и Аристотель рассматривали государство как субъект общественного управления, который должен осуществлять оборону, охрану правопорядка и социальную защиту своих граждан.

На протяжении длительного периода институт государства отождествлялся лишь с конкретной личностью правителя, но в XIX – начале XX века произошли значительные изменения, благодаря которым уже не личность правителя, а сама система государственного управления стала рассматриваться как предельно значимая. Государство, как персонифицированный институт, воплощенный в личности правителя, уступил место бюрократии.

Термин «бюрократия» впервые был введен французским экономистом Винсентом де Гурне в 1745 году и изначально получил негативный оттенок, так как подразумевалось, что бюрократы-чиновники отнимают реальную власть у монарха (при монархии) или у народа (при демократии).

В классической социологии, первым, кто обратил внимание на значимость бюрократии как системы управления, был немецкий социолог Макс Вебер. Он предложил понимать под ней рациональную работу учреждений, в которой каждый элемент работает максимально эффективно. Социолог выделил три типа господства – традиционное, харизматическое, рационально-легальное и обозначил, что эффективной бюрократия будет в случае функционального – «свободного от всяких содержательных (ценностных) моментов»1 типа управления, то есть при рационально-легальном типе господства. По мнению Вебера, отличия бюрократической формы организации от патриархальной, средневековой системы состоят в иерархии, четкой специализации, беспристрастности и штатных чиновниках, которые нацелены на карьеру и проводят четкую границу между личной и общественной деятельностью.

Вебер утверждал, что главное качество бюрократии – это ее техническая эффективность, которая основана на скорости, непрерывности, точности, свободе действий, управленческом опыте, объективных отчетах о работе, поощряемая премиальными вознаграждениями.

Карл Маркс принципиально отрицал полезность бюрократической системы управления. Под бюрократией он понимал «особую корпорацию», «замкнутое общество в государстве»1, где на первый план выходят: стремление к наживе, индивидуализм, злоупотребление собственным положением. Маркс отождествлял государство и бюрократию, считая, что первое будет постепенно отмирать, а вместе с ним и система управления. Для него государство было неотъемлемой частью буржуазного общества, с которым он боролся. Формы социального управления, которые придут ему на смену, он не рассматривал.

Французский социолог Эмиль Дюркгейм утверждал, что общество – это единая система, где ни один элемент не должен противостоять другому (в нормальном состоянии), а, наоборот, усиливать солидарность. В своей работе «О разделении общественного труда» (1893г.) Дюркгейм отмечает, что «правительственный орган развивается с разделением труда, не для того, чтобы составить ему противовес, но в силу механической необходимости»[[2]](#footnote-2)2. В будущем он верил в возможность формирования «органической солидарности», где государство будет гарантом справедливости и обеспечит единство социального организма. Дюркгейм признавал, что государственный аппарат необходим и его ни в коем случае нельзя устранять.

В XX веке произошли значительные изменения в обществе, которые породили собой новые теории государственного управления. Бюрократия была признана властвующей элитой или правящим классом. Так Чарльз Миллс в своей работе «Властвующая элита» (1956г.) выделил три главенствующих института: государство, корпорацию и армию. Он утверждал, что функции и полномочия чиновников в результате перемещения центра инициативы и решений из законодательных органов в исполнительные, были только расширены, а это вылилось в то, что «властные элиты стали представлять лишь собственные интересы»[[3]](#footnote-3). Американский социолог выделил признаки «настоящего» чиновника, отметив, что каждый из них должен выполнять строго определенные задачи и не считать материальные средства, требуемые для выполнения государственных функций, своими собственными, Чиновник, по его мнению, должен только собирать информацию, предлагая различные варианты политического решения, но не делать политики.

Представитель Франкфуртской школы Герберт Маркузе в своей работе «Одномерный человек» (1964г.) говорит о том, что благодаря развитию экономики, растет общественное благосостояние, а значит возрастает роль государственного аппарата, который контролирует техническое развитие и распространяет свои убеждения на общество. Бюрократия, по его мнению, инициирует и поддерживает одномерное мышление граждан, чтобы таким образом сохранить свое привилегированное положение «приостановив материальный и интеллектуальный рост в той точке, где господство еще является рациональным и обеспечивающим прибыль, где основное население по-прежнему привязано к своей работе и к интересам государства или существующих институтов».[[4]](#footnote-4)

Основоположник структурного функционализма Толкотт Парсонс считал, что бюрократия неотделима от политики – она ориентирована на достижение коллективных целей, это говорит о том, что государственные служащие становятся «функциональным эквивалентом аристократии». Бюрократия характеризуется «преобладанием назначаемых должностей, акцентом на эффективность в достижении коллективных целей, употреблением власти для координации осуществления принятых наверху планов и строгой иерархической структурой»[[5]](#footnote-5). Чиновники, как он справедливо утверждал, выполняют функции государства на профессиональной основе в рамках институализированных должностей, которые включены в иерархическую структуру государства.

По мнению американских социологов Роберта Мертона и Алвина Гоулднера, наиболее распространенной дисфункцией, порождаемой бюрократией, является перенос акцента с целей деятельности на ее средства, в результате чего жесткая иерархия, неукоснительное исполнение инструкций, строгая дисциплина превращаются в тормоз на пути рациональности. Иными словами, рациональное устройство воспроизводит внутри себя элементы иррационального.

Роберт Мертон оценивал бюрократию следующим образом: в результате неукоснительного следования формальным правилам и конформизму работники управления в конечном счете теряют способность принимать самостоятельные решения. Постоянная ориентация на правила, реляции и формально разработанные руководства к действию приводит к тому, что данные нормативы становятся всеобщими и окончательными, а их соблюдение — основной задачей и результатом организационной деятельности. Все это обусловливает отказ представителей бюрократии от творческого, самостоятельного мышления и даже от компетентных навыков управления. Следствием становится рождение стереотипного бюрократа, не имеющего воображения и способности к творчеству, не гибкого в применении официальных норм и правил. Итог деятельности такого бюрократа — замкнутость бюрократической касты, возвышение ее над населением. Изменить существующую бюрократическую структуру можно только в случае ее замены другой.

Алвин Гоулднер, развивая идеи Вебера, выделял в современном обществе два типа бюрократии:

* представительную, где власть опирается на знание и умение;
* авторитарную, где власть опирается на негативные санкции, повиновение превращается в самоцель, а власть узаконивается самим фактом пребывания в должности.

Государственная служба, по сути, в конце XX века осталось той же, что и в начале, сохранив свою роль, значение и функции. Именно поэтому в последней трети ХХ века социологи стали искать пути совершенствования государственного управления, что напрямую связано с развитием общества и необходимостью реформирования. Именно в это время государственная служба стала определяться как организация, которая призвана обеспечить достойный уровень жизни граждан, но, чтобы этого достичь, было необходимо модернизировать всю систему государства на принципах повышения продуктивности и снижения затрат.

Англо–германский социолог Ральф Дарендорф считал, что для строительства богатого и разностороннего гражданского общества в рамках стройной и эффективной государственной конституции необходимы стратегические реформы, а государственную службу следует заменить «сетью мелких групп социальной помощи»[[6]](#footnote-6).

Французский социолог Ален Турен в рамках своей концепции – социологии действия настаивал на том, что изменения в обществе происходят не автоматически, а в следствии воздействия внешних факторов, и в первую очередь государственной политики. В своей работе «Возвращение человека действующего» (1984г.) Турен сказал о различии между государством и правящим классом. «Государство – это агент, представляющий общество в его внутрисоциальных отношениях, оно несет ответственность за воспроизводство общества, правящий класс управляет созданием культурных моделей и социальных норм».[[7]](#footnote-7) Власть, по его мнению, будет свойственна всем обществам в условиях постиндустриального мира.

Дальнейшее развитие понимания роли системы государственного управления и чиновников, как ее элементов, внесли представители неоинституционализма. В основе их теории стоит понятие социального института как устойчивого комплекса формальных и неформальных правил, установок, норм, принципов, которые регулируют различные сферы человеческой деятельности и организуют их в систему ролей и статусов, образующих социальную систему.

Основоположником институционализма считается американский социолог Торстейн Веблен. По его мнению, институты – «это распространенный образ мысли в том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных, выполняемых ими функций; это также система жизни общества, которая может быть охарактеризована как наиболее распространенное представление об образе жизни в обществе»[[8]](#footnote-8).

Питер Бергер и Томас Лукман под институтми понимают типизацию опривыченных деятелей и действий, которые должны контролировать человеческое поведение посредством установления определенных образцов. Человек становится зависимым от институтов, и общество с помощью их формирует человека в соответствии со своими потребностями.

Дуглас Норт утверждал, что институты создаются людьми, чтобы придать человеческим взаимоотношениям определенную структуру, также установил различие между институтами и организациями, при этом подчеркнул, что социальные институты не являются результатом эволюции. Норт делал акцент на государстве, выделяя два его типа: естественное и открытое. В первом чиновники являются закрытой, привилегированной группой, имея возможность самостоятельного и бесконтрольного управления экономической структурой. Во втором власть чиновников ограничивается правом, где возможен гражданский контроль над их работой.

Учитывая все возрастающую роль гражданского общества, социологи стали доказывать, что в современных условиях роль государственной службы принципиально меняется. Она уже не главный субъект общественного управления, а организация, предоставляющая общественные услуги.

Учитывая переходный этап формирования современного института государственной службы, единого подхода к ее пониманию нет. В современной социологии государственную службу определяют как:

* «организацию государственного управления – аппарат, осуществляющий функции государства посредством властного воздействия и обладающий монополией на легитимное насилие;
* новый господствующий класс – элитарный слой, монополизировавший доступ к основному ресурсу XXI века – информации - и захвативший власть. Как любая иная элита, чиновники стараются ограничить вход в свои ряды, противопоставляя себя другим стратам;
* собственно бюрократию – способ осуществления управления; нормы, правила и роли, закрепившиеся и легитимизованные в ходе исторического развития как наиболее эффективные в области обеспечения функции государства, а в настоящее время распространившиеся и на производственную сферу»[[9]](#footnote-9).

Трудно сравнивать эти подходы, поскольку в них присутствуют и категориальные, и оценочные характеристики. Укажем на четвертый подход, выделенный Е. А. Васильевой, выражающий, по мнению автора, социологический ракурс: «государственная служба – это социальный институт, то есть исторически закрепившиеся нормы и правила поведения людей в сфере государственного управления, имеющие в своем распоряжении значительный объем материальных, идеологических и социально-принудительных ресурсов, обеспечивающих особую роль и статус работников органов исполнительной власти и местного самоуправления».[[10]](#footnote-10)

Думается, что от того, что автор ввел в название термин «социальный институт» социального в определении не стало больше, роль государственной службы как инициатора социального прогресса в формировании новых общественных отношений, порядка, эффективности хозяйствования и роста качества жизни – осталась не обозначенной, а акцент, как и в других определениях делался на технической (менеджериальной) составляющей.

По нашему мнению, государственная служба – социальный институт, ответственный за поддержание порядка в обществе, его постоянное развитие с точки зрения эффективного хозяйствования и роста качества жизни. Его основу составляют специально (профессионально) подготовленные работники, подотчетные обществу и функционирующие в его интересах.

Таким образом, процесс институционализации государственной гражданской службы начался сравнительно недавно и до настоящего времени не закончен. Вплоть до XIX века чиновничество изучалась как часть института государства, не представляя собой самостоятельного института. В начале XX века произошли значительные изменения, благодаря которым уже не личность правителя, а сама система государственного управления стала рассматриваться как предельно значимая. Государство, как персонифицированный институт, воплощенный в личности правителя, уступил место бюрократии.

Таким образом, оценивая этапы институционализации, можно выделить, во-первых, этап ее формирования как автономной от правителя системы, построенной на профессионально подготовленных работниках, во-вторых, этап ее перехода на демократические принципы управления, при которых она становится естественной частью (стержнем) гражданского общества. Население стран, обладая минимальным набором гражданских компетенций, непосредственно или опосредованно (через осознанно выбранных им представителей в Законодательных органах власти), контролирует качество работы исполнительной власти.

Таблица 1 - Генезис взглядов ученых (социологов) на понятие бюрократии, ее роль в обществе и перерастание их в основу государственной гражданской службы

|  |  |
| --- | --- |
| Автор и его работы | Когнитивный потенциал подхода |
| М. Вебер: «Политика как призвание и профессия» (1919г.),  «Хозяйство и общество» (1922г.) | Первым обратил внимание на значимость бюрократии как системы управления, предложил понимать под ней рациональную работу учреждений, в которой каждый элемент работает максимально эффективно.  Главное качество бюрократии – это ее техническая эффективность, которая основана на скорости, непрерывности, точности, свободе действий, управленческом опыте, объективных отчетах о работе, поощряемая премиальными вознаграждениями. |
| К. Маркс, «К критике гегелевской философии права» (1844г.) | Отрицал полезность бюрократической системы управления. Под бюрократией понимал «особую корпорацию», «замкнутое общество в государстве»[[11]](#footnote-11), где на первый план выходят: стремление к наживе, индивидуализм, злоупотребление собственным положением. |
| Э. Дюркгейм, «О разделении общественного труда» (1893г.) | Утверждал, что общество – это единая система, где ни один элемент не должен противостоять другому, а, наоборот усиливать солидарность.  Отмечал, что «правительственный орган развивается с разделением труда, не для того, чтобы составить ему противовес, но в силу механической необходимости»[[12]](#footnote-12).  В будущем верил в возможность формирования «органической солидарности», где государство будет гарантом справедливости и обеспечит единство социального организма, признавал, что государственный аппарат необходим и его ни в коем случае нельзя устранять. |
| Ч. Миллс, «Властвующая элита» (1956г.) | Выделил три главенствующих института: государство, корпорацию и армию. Утверждал, что функции и полномочия чиновников в результате перемещения центра инициативы и решений из законодательных органов в исполнительные, были только расширены, а это вылилось в то, что «властные элиты стали представлять лишь собственные интересы»[[13]](#footnote-13).  Выделил признаки «настоящего» чиновника, отметив, что каждый из них должен выполнять строго определенные задачи и не считать материальные средства, требуемые для выполнения государственных функций, своими собственными, Чиновник должен только собирать информацию, предлагая различные варианты политического решения, но не делать политики. |

Продолжение таблицы 1

|  |  |
| --- | --- |
| Г. Маркузе «Одномерный человек» (1964г.) | Благодаря развитию экономики растет общественное благосостояние, а значит возрастает роль государственного аппарата, который контролирует техническое развитие и распространяет свои убеждения на общество.  Бюрократия инициирует и поддерживает одномерное мышление граждан, чтобы таким образом сохранить свое привилегированное положение «приостановив материальный и интеллектуальный рост в той точке, где господство еще является рациональным и обеспечивающим прибыль, где основное население по-прежнему привязано к своей работе и к интересам государства или существующих институтов».[[14]](#footnote-14) |
| Т. Парсонс, «Система современных обществ» (1971г.) | Бюрократия неотделима от политики – она ориентирована на достижение коллективных целей, что говорит о том, что государственные служащие становятся «функциональным эквивалентом аристократии». Бюрократия характеризуется «преобладанием назначаемых должностей, акцентом на эффективность в достижении коллективных целей, употреблением власти для координации осуществления принятых наверху планов и строгой иерархической структурой»[[15]](#footnote-15).  Чиновники выполняют функции государства на профессиональной основе в рамках институализированных должностей, которые включены в иерархическую структуру государства. |
| Р. Мертон, «Бюрократическая структура и индивидуальность» (1940г.), «Читая о бюрократии» (1952г.) | Оценивал бюрократию так: в результате неукоснительного следования формальным правилам и конформизму работники управления в конечном счете теряют способность принимать самостоятельные решения. Постоянная ориентация на правила, реляции и формально разработанные руководства к действию приводит к тому, что данные нормативы становятся всеобщими и окончательными, а их соблюдение — основной задачей и результатом организационной деятельности.  Все это обусловливает отказ представителей бюрократии от творческого, самостоятельного мышления и даже от компетентных навыков управления. Следствием становится рождение стереотипного бюрократа, не имеющего воображения и способности к творчеству, не гибкого в применении официальных норм и правил. Итог деятельности такого бюрократа — замкнутость бюрократической касты, возвышение ее над населением. Изменить существующую бюрократическую структуру можно только в случае ее замены другой. |
| А.Гоулднер, «Модели индустриальной бюрократии» (1954г.) | Выделял два типа бюрократии:  1. представительную, опирающуюся на знание и умение;  2. авторитарную, опирающуюся на негативные санкции, где повиновение превращается в самоцель, а власть узаконивается самим фактом пребывания в должности. |

Продолжение таблицы 1

|  |  |
| --- | --- |
| Р.Дарендорф, «От социального государства к цивилизованному обществу» (1993г.) | Считал, что для строительства богатого и разностороннего гражданского общества в рамках стройной и эффективной государственной конституции необходимы стратегические реформы, а государственную службу следует заменить «сетью мелких групп социальной помощи»[[16]](#footnote-16). |
| Ален Турен, «Возвращение человека действующего» (1984г.) | Настаивал на том, что изменения в обществе происходят не автоматически, а в следствии воздействия внешних факторов, и в первую очередь государственной политики.  «Государство – это агент, представляющий общество в его внутри-социальных отношениях, оно несет ответственность за воспроизвод-ство общества, правящий класс управляет созданием культурных моделей и социальных норм».[[17]](#footnote-17) Власть, по его мнению, будет свойственна всем в обществе в условиях постиндустриального мира |
| Дуглас Норт, «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» (1990г.) | Делал акцент на государстве, выделяя два его типа: естественное и открытое. В первом - чиновники являются закрытой, привилегированной группой, имея возможность самостоятельного и бесконтрольного управления экономической структурой. Во втором - власть чиновников ограничивается правом, где возможен гражданский контроль над их работой. |

Таким образом, в данном параграфе нами был проведен генезис подходов исследователей (преимущественно социологов) к феномену бюрократия (для краткости мы свели его к табличной форме), дано собственное определение гражданской службы, а также выявлены два критерия (и два этапа) ее институционализации. Первый этап (его критерий - автономность от правителя и компетентность работников как основа выполнения своих функциональных обязанностей) начался в конце ХIХ века. Второй этап - формирование государственной службы, основной на принципах демократии и Public Administration, воплощен в проведении административных реформ (70-е годы ХХ века) и он еще продолжается.

# **1.2. Развитие государственной гражданской службы в контексте теории Public Administration**

Изучение государственного управления, государственной гражданской службы, как отмечено ранее, было и остается актуальной темой для исследований. Как самостоятельное и целостное научное направление, Public Administration подразумевает под собой особую область науки «государственное управление», которая сформировалась в последней четверти XX века. Главная его особенность, воплощенная в названии – подотчетность системы населению и ориентация на его интересы. Оно призвано повысить эффективность и социальную направленность всех звеньев управления, включая самые высокие (правительство страны), средние — регионы, нижние — местное самоуправление. Закономерности Public Administration могут применяться к оценке конкретных программ, социальных центров или агентств, а также лидеров.

Новый этап управления рассматривается как межпредметное знание, которое сформировалось на пересечении таких наук, как политика, социология, экономика и менеджмент. Западные исследователи определяют его как «гранд- науку», обозначая этим ее роль и масштаб проводимых исследований, многовариантость базовых принципов, учитывающую национальные, экономические и культурные особенности государств. По данной тематике написано большое количество книг, издается десяток периодических изданий, постоянно проводятся конференции во всем мире, в университетах читаются соответствующие курсы. В странах созданы исследовательские центры, чьи разработки публично озвучиваются, а результаты берутся за основу решений правительства.

Можно с уверенностью заявить, что всеобщая грамотность населения, его высокий уровень образованности, развитие СМИ, включая глобальную сеть – являются предпосылками нового этапа государственного управления. Важную роль в процессе становления Public Administration играет развитие демократических институтов: выборности руководителей управления и власти, наличие законов, которые регламентируют их деятельность, регулируемости международным сообществом, публичности и подотчетности и др. Все это – обязательные условия современного государства (в приложении 1 приведены положения, отражающие суть отличий нового этапа управления).

Основу Public Administration составляют следующие базовые принципы:

* «отказ от доминирования вертикальных управленческих коммуникаций и переход к системе регулятивного управления;
* внедрение менеджмента в сферу государственного управления (его идентифицируют как New Public Management (NPM);
* разнообразные формы внедрения публичности (открытости информации);
* участие населения в принятии управленческих решений;
* постоянный мониторинг качества принятия управленческих решений и др.»[[18]](#footnote-18)

Помимо названных, можно выделить такой значимый принцип как регулируемость, что предполагает постоянную инициацию международными организациями новых положительных трендов в политических курсах государств, например, антикоррупционные меры, формирование этических стандартов, проведение рейтингов открытости информации и многие другие. Не менее важен принцип подотчетности, что предполагает публичность обсуждения не только бюджетных планов, но и отчетность органов власти и управления за проделанную работу за год, финансовые отчеты чиновников об их доходах и расходах.

Возникновение Public Administration датируется последним десятилетием XIX века, у истоков которой стоят знаковые фигуры – политики и ученые. В США – это Томас Вудро Вильсон, профессор, благодаря своим предложениям президентом США, во Франции – Александр Франсуа Вивьен.

Именно Вильсона можно считать основоположником американской науки государственного управления (Public Administration). Его теория изложена в статье под названием «Наука государственного управления», которая вначале несправедливо была обделена вниманием, сегодня же ее считают отправной точкой для концептуальных направлений американских специалистов. В этой статье Т. В. Вильсон призывает свою страну к необходимости изучения аппарата управления государством и к защите представителей исполнительной власти от напора на них политиков. Неудивительно, благодаря его статье и взглядам, Томас Вудро Вильсону поручили создать специальный комитет по модернизации управления при Правительстве США, а затем избрали Президентом США. Такой взлет карьеры говорит не только об общественном резонансе, но и полученных возможностях осуществить на практике высказанные идеи.

Не менее важны труды А.Ф. Вивьена «Очерки об администрации» (1845 и 1850 гг.). По мнению Ролана Драго, они представляют «первую серьезную работу в области науки государственного управления, построенную по единому плану и на собственной концептуальной основе»[[19]](#footnote-19). Под воздействием работ А. Ф. Вивьена, во Франции были созданы специализированные министерства, принят закон о государственных служащих и процедуре их набора, проведена деконцентрация персонала, а в 1848 году организована Школа администрации («Ecole d'Administration»).

Внедрению этого нового направления государственного управления соответствовал общий тренд развития общества на пути решения социальных задач, которым отмечено начало ХХ века. В обществе наблюдался рост мер социальной направленности: введение пенсионного обеспечения, обязательного бесплатного школьного образования, формирование системы здравоохранения и пр. Всей этой сложной и финансовозатратной системой нужно было руководить, для этого нужны были соответствующие органы управления.

Потребности в качественном изменении процессов принятия государственных решений и работы органов государственной власти не заставили себя ждать. Вторая половина XX века стала вторым этапом становления науки Public Administration как целостной и сформированной области научного знания. Ее возникновение частично обусловлено еще и появлением науки «Научная организация труда», представленной работами Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Форда, Э. Мэйо и пр., Эти ученые обосновали и реализовали на практике научные принципы управления производством на фирме, что позже подтолкнуло исследователей к переносу данных принципов на сферу государственного управления. К знаковым фигурам того времени причисляют[[20]](#footnote-20) таких авторов, как Д. Розенблюм и Дж. Томпсон (США), М. Крозье (Франция) и др.

М. Крозье в своей работе «Феномен бюрократии» (1963г). представил социологическое исследование, отразив в нем социальный портрет бюрократии. Будучи главой центра социологических организаций, он смог собрать и опубликовать данные о структуре и ценностях государственных служащих того времени. Это направление можно отнести к социологическому ответвлению Public Administration, которое является актуальным ввиду закрытости структуры и вытекающими из этого сложностями в сборе информации. М. Крозье сумел описать процесс принятия управленческого решения, показав три подсистемы:

1. административную, которая ответственна за принимаемые решения, программы и законы;
2. политическую, где возникают и обсуждаются новые предложения;
3. подсистему революционного недовольства, где ломаются действующие нормы и законы.

Для анализа научного поля, которое сложилось вокруг проблем Public Administration, прибегнем к помощи типологии, предложенной Р. Драго. Он выделил его основные исследовательские направления: структурно-институциональное, социологическое (социально-психологическое) организационное, политическое и экономическое.

Предметом первого направления служит организация правительственных служб, соотношение центральных и периферийных органов управления, политических и исполнительских структур, технология (техника) формирования ими управленческих решений, включая подготовку документов, их публичность, хранение. К нему можно отнести такие работы, как книгу М. Лонга и А. Бланка «Экономика государственной службы» (1969 г.), Р. Катрин «Государственная служба» (Брюссель, 1966 г.) и Р. Грегоруа «Государственная служба» (1954 г.). Характерно, что подобные исследования (в столь же массовом воплощении) стали появляться и в нашей стране (но с полувековым отставанием и с меньшим исследовательским потенциалом).

В социологическом направлении исследований происходит формирование представления о реальных процессах, которые имеют место в сфере управления обществом. Помимо общетеоретического осмысления роли государственного управления в современно обществе, к ним можно отнести многочисленные сравнительные исследования, а также мониторинг новых практик участия населения в управлении. Множество международных организаций (ООН, ОЭСР и пр.) социологическими методами фиксируют с целью бенчмаркетинга и область участия населения в выборах, и его оценку удовлетворенности органами власти и прозрачность информации и многое другое. Здесь можно сказать и о своевременном выявлении социальных проблем как основного направления развития власти и управления, и о создании широкой сети информационных потоков, которые образуют мониторинг социально-экономической информации о процессах, происходящих в государстве. Данное направление представлено трудами Ч. Линдблома («Наука доведения-дел-кое-как-до-конца», 1959г.), М. Липски («Уличный» уровень бюрократии: дилемма индивида в общественных (публичных) услугах», 1980г.), Р. К. Мертона («Бюрократическая структура и индивидуальность», 1957г.), У. Нисканена («Бюрократия и репрезентативное государственное управление», 1971г.), Й. Олсена и Дж. М. Арча («Переосмысливая институты», 1989г.). К этому направлению примыкает социология управления, где Р. Драго выделяет две работы Р. Катрин и Г. Тюиллье «Введение в философию управления» (1969г.) и «Наука государственного управления: совесть и власть» (1974г.). Крайне актуальны исследования населения, как потребителей государственных услуг, которые были начаты в те времена.

Третье направление – организационное. Как часть Public Administration оно возникло под влиянием таких личностей, как А. Файоль, Э. Мэйо, Л. Гулик. Последний в своем классическом труде «Заметки по теории организации» (1937 г.) предложил несколько важных коннотаций для Рublic Аdministration. Их суть состоит «в широко известных принципах разделения труда, письменного закрепления прав и обязанностей подразделений, единства в подчинении и др. Л. Гулик выделил основные функции менеджмента «POSDCORB», которые применимы в сфере функционирования государственных служб: планирование, организация, кадры, руководство, координация и бюджет»[[21]](#footnote-21).

Он высказался о необходимости гибкого понимания соотнесения ответственности и подчинения, которое основано на уходе от примитивной трактовки абсолютизации подчинения сверху вниз, равно как и инициирования всегда снизу-вверх, призвал к объединительным вариантам, которые основаны на взаимодействии и взаимоуважении верхних и нижних звеньев. Также за необходимость реструктуризации государственного управления выступали и многие другие ученые (приложение 2 и 3).

К представителям политического направления относятся П. Эпплби, Ф. Гуднау, Г. Кауфман, Г. Петерс и др. Их работы направлены на обоснование взаимодействия политической и исполнительной власти, где первая - стремится к переменам, а вторая - образует стабильность системы управления. Современный ракурс этого направления представлен теорией принятия политического решения, предполагающей ответственность лиц, их принимающих, равно как и населения, ученых, экспертов, их отслеживающих и контролирующих. Не секрет, что часто войны (крупные акции), стоящие жизни и здоровья тысяч людей принимались по воле (в силу каприза, плохих отношений, назло) одного Правителя (пусть с его ближайшим окружением). Этот тренд представлен работами Андерсон Дж. «Теория принятия политических решений», Laswwell H.D. “The decision process: Seven categories of Functional Analyses, (1956г.) и др.

Экономическое направление в развитии Рublic Аdministration примечательно тем, что его представители выступили инициаторами новых форм организации бюджетного процесса – бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) (А. Вилдавски, В. Б. Льюис), предложили способы учета программ, эффективности и деятельности служб и подразделения правительств (Д. С. Райт, Д. Ф. Кэттл). Они обосновали программы как метод стратегического управления государством (А. Вилдавски, Дж. Л. Прессман).

В 80-е годы XX века как концепция и модель «Public Administration» оформился «Новый государственный менеджмент» НГМ. Авторы концепции НГМ (Г. Питерс, Д. Кеттл, Дж. Пьер, К. Худ.) представили новую традицию в определении государственной службы и ее роли в государственном управлении. Эта модель пришла на смену традиционной бюрократической модели управления государством. Она предполагает необходимость преобразования больших бюрократических структур в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Чиновничество стало восприниматься как организация по предоставлению государственных услуг.

НГМ послужил развитием теории Public Аdministration, подчеркивая, тем самым значимость, гражданского общества как субъекта государственного управления и ограничение бюрократии в принятии управленческих решений.

Таким образом, концепция Public Аdministration выявила новый этап функционирования государственной гражданской службы. Она отразила новый взгляд на нее, инициировав, тем самым, создание специальных комитетов по модернизации государственного управления. Исследователями были проведены социологические исследования, отразившие социальный портрет бюрократии, опубликованы данные о структуре и ценностях государственных гражданских служащих того времени. Главное - они инициировали необходимость административных реформ, что будет описано в следующей главе.

# **ГЛАВА 2. Направления совершенствования государственной гражданской службы в РФ**

# **2.1. Реформы государственной гражданской службы в РФ как общемировой тренд административных реформ**

Сегодня практически все государства настроены на то, чтобы постоянно реформировать системы государственного управления, тем самым адаптируясь к изменчивым условиям развития общества, расширению влияния техносферы, глобализации происходящих социальных и экономических процессов.

Бесспорно, реформы были всегда, но раньше они были одномоментной акцией отдельного руководителя, сейчас же становятся обязательным и, непрерывным процессам. Они предопределяют прогресс в развитии систем государственного устройства, ведь их главная цель - повышение эффективности государственной службы.

В переводе слово «реформа» (фр. reforme, от лат. reformo - преобразовываю) означает преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), вводимое законодательным путем. Первостепенная цель любой реформы - укрепить и обновить государственные основы. Обязательными атрибутами реформ являются инициатива «сверху» (и это одно из главных отличий реформы от революции) и направленность преобразований по пути прогресса. Реформы – это рациональный и обязательный элемент социального развития.

Реформирование системы государственного управления становится перманентным и саморазвивающимся процессом. Французский профессор Ролан Драго отмечал: «В некотором смысле административная реформа – это миф. Администрация находится в состоянии постоянной реформы, что является признаком ее здоровья»[[22]](#footnote-22).

«Административные реформы, по словам другого авторитетного профессора СПбГУ Л.В. Сморгунова - это комплекс мер, направленных на изменение места и роли органов государственного управления в системе органов государственной власти, на организационные изменения органов государственного управления, принципов и форм рекрутирования административно-управленческого персонала, процесса принятия управленческих решений, на изменение отношений общества и государства».[[23]](#footnote-23)

Следует четко понимать, что административная реформа понимает под собой поступательный процесс, где важнейшим его условием является постановка четких и измеряемых задач. Они, как правило, предполагают постановку целей, утверждение планов (программ или стратегий), формирование органов, которые их реализуют, назначение ответственных руководителей, выделение финансирования. Особенностью современных реформ является их публичный характер, что предполагает не просто озвучивание целей и задач, но и отчетность по их выполнению (как по срокам, так и по объемам выделенных ресурсов).

Отличием современных административных реформ является еще и то, что государственные служащие являются не только объектом, но и субъектом модернизации, то есть правительство, включая его глав и руководителей министерств и регионов, планируют, организуют и контролируют процесс совершенствования.

Практически все государства в конце XX века признали необходимостьпроведения административных реформ. Каждая страна выбирала свои направления, исходя из своих проблем и возможностей. Несмотря на отсутствии единой линии проведения, в них имеется много общего. Считается правильным выделение двух базовых уровней реформ:

1. Основные реформы, которые продиктованы необходимостью повышения эффективности и качества государственных услуг (они реализуются контролем за численностью чиновников и оптимизацией налогово-бюджетных отношений);
2. Передовые реформы, которые являются стратегическими и ориентированы на создание нового типа государственного управления. сюда включается повышения качества выполнения обслуживающей функции, формирование систем ответственности и подотчетности,

Реформы в разных странах отличались по целям, одни они были крайне радикальными и предусматривали тотальный пересмотр всех систем, методов и структур; другие не выходили за рамки частных утилитарных задач, чаще всего направленных на повышения эффективности функционирования государственной службы. К примеру, достаточно объемный спектр задач ставили перед собой реформаторы Южной Кореи, Новой Зеландии и Венгрии. Менее обширными задачами ограничились правительства Великобритании, Бразилии, Австралии и Польши. Еще более узким их спектр был в США, Канаде, Чили, Германии и Финляндии. Практически однонаправленными задачами отличились реформы в Нидерландах.

Исследователями выделяются четыре направления реформ, которые были провозглашены в большинстве стран:

1. «снижение государственных расходов;
2. повышение адаптивных способностей к саморазвитию государств и реализации политики: преодоление сопротивления действовавшим законодательным актам и инновационным программам;
3. улучшение выполнения государством функций работодателя за счет получения дополнительных полномочий по отбору персонала, но и при повышении ответственности за качество работы;
4. повышение качества услуг, предоставляемых государством населению, укрепление доверия людей к власти»[[24]](#footnote-24).

Таблица 2. Основные направления и технологии государственного реформирования по странам.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Направления | Технологии | Страны |
| Повышение экономии государственного сектора | 1. Сокращение государственных расходов  2. Реформа бюджетного планирования  3. Переход на принципы менеджмента в государственном управлении  4. Введение нормативов расходов по уровням и направлениям (реформы бухгалтерского учета)  5. Упорядочивание количества социальных программ  6. Реформы аудита | 1. Практически все страны  2. Особенно Финляндия, Нидерланды, США, Бразилия  3. Великобритания, Германия и др.  4. Новая Зеландия, Австралия, Великобритания — лидеры  5. США, Нидерланды  6. Канада |
| Повышение адаптивных способностей государства к воплощению политических целей | 1. Децентрализация органов власти  2. Формирование агентств  3. Повышение гибкости контрактов о найме  4. Приватизация | 1. Польша («гмин»)  2. Почти повсеместно  3. Бразилия  4. Великобритания, Новая Зеландия — лидеры |
| Новая кадровая политика | 1. Защита прав работников исполнительной власти (или «управление карьерой»)  2. Сокращение совокупных расходов на заработную плату персонала  3. Улучшение материальных стимулов  4. Введение нормативов численности политических «выдвиженцев»  5. Принятие законов об этике государственных служащих  6. Принятие законов о режимах и условиях труда  7. Персональные договоры с высшими руководителями, увязывающие оплату их труда с эффективностью их действий | 1. США, Великобритания  2. Пытались все, но мало кому удалось  3. Китай, Россия  4. Великобритания, США  5. Практически все  6. Германия, Великобритания  7. Великобритания |
| Повышение качества предоставляемых услуг и укрепление доверия к власти | 1. Борьба с коррупцией  2. Введение стандартов оказания услуг  3. Расширение системы публичности власти  4. Организация системы обратной связи  5. Компьютеризация услуг | 1. Бразилия, Венгрия, Китай  2. Россия, Китай  3. Практически все  4. Практически все  5. Практически все |

Не все цели реформирования были достигнуты в полном объеме. Только некоторые страны смогли довести результаты до запланированных, к примеру, получить экономию финансовых средств. Принято считать, что на данный момент ни одной стране не удалось создать «новую» (идеальную) систему администрации.

Многие исследователи и практики конца ХХ века высказали неудовлетворенность итогами административных реформ. Частично это справедливо, поскольку, проводя мониторинг полученных результатов с поставленными целями, не видеть их несоответствия нельзя. По нашему мнению, успехи достигнуты, просто задачи были поставлены нереальные часто неконкретные. Опять же нельзя забывать, что чиновники не всегда хотели реально перестраиваться, многие имитировали перемены. Однако нельзя не признать огромных перемен: накоплен опыт международного регулирования социальными процессами, крепнет и развивается гражданское общество, формируются научные методы оценивания, а главное - создается идеология открытости, демократии, социальной ответственности.

Проблемы государственного реформирования крайне важны и актуальны для нашей страны. Существенную роль в осмыслении процессов реформирования играет изучение отечественного и зарубежного исторического опыта, который может быть как негативным, так и позитивным. По нашему мнению, крайне значим опыт революций 1917 года, когда система государственной службы и государственные институты были заменены абсолютно новыми. Необходимо дать оценку событиям, произошедшим в августе 1991 года и особенно в 1999 году, когда принимались меры быстрого перехода к новой модели государственного управления, чуть ли не полностью отказываясь от сложившейся системыгосударственной службы и ее кадрового потенциала.

В СССР изучение государственной службы было затруднено тем, что у самого термина не было четкого определения. К государственным служащими, помимо работников органов государственного управления, также относились и работники государственных организаций и учреждении. При этом часть управленческих функций была передана партийным органам.

В 1990-х годах в нашей стране сформировались новые законодательные органы, которые пришли на смену Советам депутатов, появился термин и закон о государственной гражданской службе.

Параллельно изменялся подход к управлению социальными процессами в обществе: на смену доминирующему административному принципу, основанному на преобладании субъект-объектных (вертикальных или сверху-вниз) отношениях в управлении приходят горизонтальные и сетевые связи и отношения. Эти изменения можно считать революционными, поскольку администрирование стало отрицаться, руководителям вменяется в обязанность отчитываться не только перед вышестоящим руководством, но и перед населением. Многие принципы, ставшие привычными рутинными за рубежом, в нашей стране возникают лишь сейчас, в конце второго десятилетия, когда к управлению приходят те, кто не помнит СССР.

Также после распада СССР был отмечен определенный всплеск исследований по управленческой тематике. С 1990г. по 2000г. по вопросу государственной службы и необходимости реформирования структуры государства, исследователями было написано множество публикаций в периодической печати, а также издано около 250 монографий и учебно-методических пособий.

В 1991 году была создана Российская академия государственной службы. Именно в ней были сформулированы основные принципы функционирования российской государственной службы как государственного института. Такие авторы, как Т.Г. Архипова, Г.В. Атаманчук, Х.А. Беков, Н.П. Ерошкин, В.Г. Игнатов, Н.М. Казанцев, В.М. Манохин, В.С. Нечипоренко, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин и др. обосновали определение государственной службы как «персонала органов государственной власти и управления центрального и местного уровней»[[25]](#footnote-25).

Начало XXI века в РФ можно охарактеризовать как активный процесс становления новой российской государственности, которая стала соответствовать новому уровню общества. Возникла новая система – государственная службы, начал создаваться новый тип общества – гражданское общество, формироваться новые институты, обеспечившие взаимодействие органов управления с обществом: Парламент, партии, НКО, экспертные организации, наконец – местное самоуправление, которое практически отсутствовало в период СССР. Это требовало переосмысления, что и было НКО сделано.

Давая общую оценку современного состояния государственного аппарата, такие исследователи, как В.Н. Барышев и А.В. Оболонский выделили обую роль вопросов идеологии и принципов реформы государственной гражданской службы в РФ. Они обосновали новые принципы государственной службы, в частности: приоритета профессиональных качеств, этичности, служебной лояльности, деполитизации работников, системности подготовки и регулярной переподготовки кадров.

С 2000-х проблема реформирования и становления государственности в России получала системное, междисциплинарное освещение в целой серии монографий, статей и учебников, в том числе в трудах А.А. Мишина, Н.И. Глазуновой, Д.Н. Бахраха, Г.В. Атаманчука, А.В. Оболонского, В.Д. Граждана, В.Г. Игнатова, А.А. Гришковца, А.И. Турчинова и пр.

Так, государственная служба в РФ, по мнению Г.В. Атаманчука, состоит из «двух системно организованных частей:

а) норм, правил, стандартов, процедур, структур и других элементов, диктующих порядок осуществления государственной власти, а также требований, предъявляемых к тем, кто непосредственно участвует во властных отношениях, государственном управлении общественными процессами (правовая составляющая);

б) граждан, профессионально подготовленных и постоянно участвующих в исполнении компетенций, и различных государственных органов (социальная составляющая)»[[26]](#footnote-26).

Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию в 2000 году утвердил новый государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление». Он предполагает обязательное изучение общеобразовательной дисциплины «История государственного управления в России».

Был принят Федеральный закон (ФЗ) № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который дал ей следующее определение: «Государственная гражданская служба Российской Федерации (далее также - гражданская служба) - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также - должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»[[27]](#footnote-27) .

В 2005 г. были изданы учебные пособия В.Д. Граждана «Государственная гражданская служба» и Д.М. Овсянко «Государственная служба Российской Федерации», в основу которых были положены новые нормативно-правовые акты (НПА) по гражданской службе, юридически закрепившие новые принципы ее функционирования.

При относительном обилии литературы, новизна принципов государственного устройства в них практически не рассматривается. Для примера можно привести курс лекций В.С. Нечипоренко «Теория и организация государственной службы», вышедший в 2008 году, где в аннотации указано, что в нем «рассмотрены теоретические и организационные основы государственной гражданской службы»[[28]](#footnote-28). Курс содержит 13 лекций по «государственной службе», «однако лишь одна из них посвящена анализу указанных видов этой службы и три лекции – по «гражданской службе»[[29]](#footnote-29). Исследование строится непосредственно на государственной службе вообще, не берутся во внимание ее конкретные виды.

Частично признав допустимость такого подхода для подготовки студентов в Академии государственной службы, согласиться с таким изложением как основополагающим никак нельзя.

Новый подход отмечен прежде всего в социологических работах Е. А. Васильевой, Л. Т. Волчковой, Г.А. Меньшиковой, В.Н. Мининой, Н. А. Пруеля, А.В. Тихонова, А. А. Ткачева, О.А. Уржи, В.И. Франчука, О. Ю. Юрьевой. В стране создана деятельная школа (открыты факультеты политологии) политологов, работы которых также адекватны новым задачам. К ним можно отнести: Сморгунова Л.В., Перегудова Е.С., Пивоварова Ю.С., О.М. Гоман-Голутвину, Нисневича Ю.Н., Соловьев А.И.

Административная реформа в РФ началась в 2003 году. Было принято более 20 законов, которые касались государственного управления и государственной гражданской службы. На сегодняшний день реформа прошла уже три этапа.

Таблица 3. Хронология событий административной реформы в Российской Федерации[[30]](#footnote-30)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Программный документ | Цель | Мероприятия |
| Подготовительный этап (1990-2003 гг.):  - указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»;  - постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» | Формирование общего плана реформ | Выявление следующих общих направлений административных реформ:  - разграничение полномочий между уровнями и ветвями власти;  - сокращение численности аппарата и повышение зарплаты государственных служащих;  - структурная перестройка правительства и упорядочивание бюджетных расходов |
| Первый этап (2003-2006 гг.):  — указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;  — постановление Правительства РФ от 12.02.2003 № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»;  — указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)”» | Формирование трех уровней исполнительной власти  Формирование принципов открытого правительства  Повышение трудового потенциала государственной службы | 1. Федеральное министерство; 2. Федеральная служба;  3. Федеральное агентство  — Введение обязательного требования к созданию сайтов для всех органов власти;  — составление обязательного перечня информации о государственных организациях, доступной населению  — Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам реформирования государственной службы;  — проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих;  — совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; — создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы |
| Второй этап (2006-2010 гг.)  распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006— 2010 годах» | Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти | - Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;  — реализация единой вертикально ориентированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социальноэкономического развития РФ и исполнения ими своих полномочий;  — оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции; — повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;  формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления |
| Третий этап (2010-2013 гг.):  — распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» | Ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства | — Оптимизация численности государственных и муниципальных служащих;  — формирование системы государственной службы РФ как целостного государственно-правового института;  — создание системы управления государственной службой;  — внедрение на службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы, в том числе аутсорсинга и краудсорсинга; — повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих |

Следует уточнить, что некоторые исследователи выделяют большее количество этапов и другое время начала реформ.

В России административная реформа имеет комплексный и системный характер, что является вынужденным моментом. В нашей стране формирование демократических начал в социальном управлении лишь формируется, в то время как другие страны преодолевают в ходе реформ отдельные недостатки. Ее главной целью является повышение качества и эффективности управления, «что, по мнению российских и зарубежных специалистов, означает внедрение принципов менеджмента и должно включать:

1. децентрализацию и снижение затрат как основы организации взаимодействия между органами государственной власти;
2. дебюрократизацию и открытость как принцип взаимодействия между органами государственной власти и общества;
3. внедрение принципов сервисного администрирования, т.е. учет запросов и потребностей граждан при исполнении государственных функций»[[31]](#footnote-31).

Главными мероприятиями административных реформ в РФ стали: оптимизация функций и структуры органов государственной власти, сокращение числа чиновников, совершенствование системы предоставления государственных услуг, создание и развитие электронного правительства, сокращение государственных затрат, активное взаимодействие с обществом.

«На современном этапе выделяются следующие направления реформирования:

1. внедрение управления по результатам и проектам;
2. регламентация и стандартизация государственных и муниципальных услуг;
3. предоставление информации о государственных услугах, оказываемых в электронной форме;
4. организация государственных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных услуг (МФЦ);
5. оптимизация функций органов исполнительной власти;
6. размещение государственного и муниципального заказа;
7. противодействие коррупции.

С целью реализации реформы Правительством РФ была создана специальная комиссия, которая уже на начальном этапе способствовала выявлению форм и сфер избыточного государственного вмешательства (например, в бизнесе); распределению государственных учреждений по трем типам: министерства, службы и агентства; сокращению числа министерств»[[32]](#footnote-32).

Анализируя результаты 10-летного реформирования, можно выделить несколько ее концептуальных недостатков: отсутствие комплексного подхода, слабая проработанность методологической базы вводимых инноваций. Ученые считают, что частично причинами этого явились, как недостаточное финансирование реформы, так и отсутствие единой и авторитетной команды для ее реализации.

Таким образом, за последние 20 лет создана фундаментальная законодательная основа формирования и функционирования государственной службы. Только с 2004 г. издано 28 нормативных и правовых актов. Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ определяют подходы к формированию кадрового состава, введен конкурсный отбор и квалификационные требования к государственным служащим, обеспечено участие независимых экспертов в аттестационной и конкурсной комиссиях, а также комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе. Поэтапно вводятся ведомственные программы профессионального развития государственных служащих, установлены требования к профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации и стажировке гражданских служащих.

Появление такого количества нормативно-правовых актов (свыше 4500) и их преемственность очень важны. Вместе с тем факты свидетельствуют о медленном внедрении требований законодательства. В частности, это относится к выполнению требований к конкурсному отбору, оплате труда и карьерному росту на основе показателей результативности.

Заработная плата государственных служащих до сих пор напрямую не связывается с их личным вкладом, в полном объеме не действует законодательство о социальных гарантиях для них.

С большей степенью вероятности можно говорить о том, что успех административных реформ будет зависеть от кадровой сферы государственной службы. Необходима новая система формирования кадрового состава, которая позволит привлечь на государственную службу наиболее талантливых, творчески мыслящих людей.

Несмотря на все меры, уровень профессиональной культуры государственных служащих остается низким, слабо работают моральные регуляторы профессионального поведения. Результаты социологических исследований говорят о недостаточности принятых мер по реформированию государственной службы, о том, что результаты не оправдали ожиданий работников. Только 3,1% государственных служащих высказались, что после принятия законов произошли значительные изменения. В ряде случаев до сих пор отмечаются низкая организационная культура государственной службы и слабая социальная ответственность

В связи с этим при формировании кадрового состава государственной службы необходимо, во-первых, создать условия для подготовки и роста своих сотрудников (кадровый резерв), способных к управленческой деятельности и понимающих специфику «служения» государству и обществу, и проводить с ними систематическую работу. Включаемые в резерв должны обладать высоким уровнем профессионализма, самоорганизации, результативности, творчества. Во-вторых, необходимо обратить особое внимание на вузы, осуществляющие подготовку по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Как показали результаты зарубежных исследований, еще одна причина неудач административных реформ – недоучтенный человеческий фактор. Этическая и профессиональная неготовность чиновников способствуют замене реальной активности, ее имитацией, сохранению коррупции, особенно в верхних структурах власти. Вслед за западными странами, РФ актуализировала внимание на этических проблемах, разработала и начала реализацию антикоррупционных планов, постоянно повышает уровень профессиональных компетентностей работников, что будет рассмотрено в следующих параграфах.

Таким образом, сегодня практически все государства мира постоянно осуществляют реформирование системы государственного управления, тем самым адаптируясь к изменчивым условиям развития общества, расширению влияния техносферы, глобализации происходящих социальных и экономических процессов. В ХХ1 веке поле реформирование сместилось с организационных проблем на этические и профессиональные.

В РФ процесс административного реформирования совпал с процессом создания государственной службы. Перейдя от коммунистических принципов хозяйствования на рыночные, стране пришлось создавать новую систему государственного управления, которая соответствовало бы как новому типу управления (рыночному), так и новому типу населения страны – гражданскому обществу.

За более чем 10-летний опыт проведения административных реформ сделано немало. В системе государственной гражданской службы произошло внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, успешно создается открытое правительство, введены и действуют антикоррупционные методы на низшем звене правления.

# **2.2. Этические проблемы как стержень современного этапа реформирования государственной гражданской службы**

Неутешительные итоги зарубежных административных реформ, на которые обращают внимание западные исследователи, объясняются ими недоучетом личностного фактора. Поиск активных личностей для управления страной и формирование кадрового резерва государственной службы, огромная просветительская и образовательная работа этического направления, внедрение аналитики и принципов Smart Governance – стали основными направлениями реформ второго десятилетия ХХ1 века.

Напомним, что этические проблемы волновали ученых во все времена.

Приведем классическое высказывание Д.Ф.Томпсона – «Парламентская (законодательная) этика – это не то, как должны вести себя конгрессмены, а то, как должен функционировать демократический процесс в представительных органах власти»[[33]](#footnote-33). Именно этот автор, являясь сторонником институционального направления, обозначил необходимость формирования среды, препятствующей коррупционному поведению, в частности обосновал необходимость органа (персоны), контролирующих и отвечающих за соблюдение чиновниками этических норм. В других работах им же были сформулированы основные виды проступков чиновников, подпадающие под несоблюдение этических норм.

Общепризнано, что главным условием эффективности любых административных реформ является состояние кадрового потенциала в государственной службе. Крайне важно, чтобы государственные служащие отвечали требованиям, предъявляемым к ним со стороны общества. Занимая пост на государственной службе, человек в любом случае будет принимать на себя определенные обязательства, которые установлены не только законодательно, но и нормами административной этики и морали.

Все страны настаивают на необходимости декларирования чиновниками финансовой информации, включая получение доходов, размер имущества, совокупные затраты членов семьи, расходы на предвыборные компании. При этом страны по-разному рассматривают необходимость публичного информирования. На конец ХХ века это требование было обязательным только в 8 странах: Австралии, Великобритании, США, Италии, Ирландии, Испании, Чехии и Швеция. В остальных это – частное дело чиновника.

В ряде стран (Великобритания) действуют «правила честного лоббирования», которые требуют от работников проинформировать руководителей о том, что обсуждается что-то, касающееся лично депутата. Конкретными проявлениями этого правила являются запреты на «проплаченные» выступления в Парламенте, равно как и другие виды депутатского действия (составление запроса, снятие с обсуждения) за особое вознаграждение.

Предметами обсуждения комиссии могут быть: использование своего служебного положения в личных целях, вторичная (оплачиваемая) занятость, подарки[[34]](#footnote-34). В связи с разнообразием нарушений даже во внутренне схожей среде – Парламентах, конкретные формы деятельности комитетов (комиссий) по этике и их права различны, см. табл.4.

Таблица 4. Институциональные формы комиссий по этике при парламентах разных стран[[35]](#footnote-35)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Страна | Название комитета | Особенности его деятельности |
| Австралия | Комитет по государственным привилегиям (действует с 1984г.) | составляется «Реестр интересов», в котором по должностям дифференцируются направления декларирования имущественного положения чиновников. Дело ведет специально выбранный из числа депутатов «регистратор интересов», собирающий декларации; действует широкий спектр наказаний, но - не лишение мандата |
| Великобритания | Имеется: специальная должность уполномоченный (но не из числа депутатов) и особый комитет по этическим нормам и привилегиям. | Комитет работает на основе жалоб или представлений: формы наказания – удержание жалования, временное отстранение от исполнения обязанностей |
| Германия | комиссии нет | все решает Президент Бундестага |
| США | комитет по нормам официального поведения (действует с 1967г. и состоит из 10 человек. | Жалобу может подать гражданин или депутат, но необходимо подтверждение от другого депутата, что нарушение имело место. Обсуждение ведет подкомиссия в составе 4-6 человек. За серьезный проступок решение выносится на обсуждение Конгресса, где оно должно быть принято 2\3 голосов. Спектр наказаний - от замечания до прекращения полномочий. Такой механизм действует с1997г. |
| Франция | Комитет по финансовой прозрачности в политике (состоит из депутатов и не только). | Основа обсуждения – нарушения при финансировании выборных компаний и декларировании собственности. Решения доводятся до Национального Собрания и Ген. Прокуратуры. Если факт финансовых искажений подтвержден, депутат должен объявить об отставке. |

На фоне международного опыта опишем российскую практику. Считается[[36]](#footnote-36), что первая комиссия по этике была создана при Верховном Совете СССР в 1990 г. Она работала на основании постановления Верховного Совета СССР от 02.11.1990г. №1778-1 «О правилах депутатской этики и положении о комиссии по вопросам депутатской этики». Ее первым председателем был известный правозащитник, юрист А.А.Денисов.

Преобразования РФ в 1990-х годах были настолько стремительными, что этика, сформировавшаяся в советский период, во многом перестала функционировать, так как не успевала за меняющейся ситуацией. Попавший в новые условия «советский чиновник» не был готов к работе в новых реалиях и к радикальным изменениям. Важно отметить, что руководство страны понимало эти проблемы и предпринимало попытки улучшить ситуацию, изначально параллельно с реформой создавались институты, ответственные за соблюдение этических норм в государственной службе.

Учитывая важность повышения доверия общества к государственным институтам и государственной службе, в 2002 г. в России были предприняты определенные шаги, которые можно рассматривать как институционализацию этических норм. Перечислим основные вехи этого процесса.

Начало им положил Указ Президента (УП) РФ № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (2002 г), в котором были определены основные требования к государственным служащим по соблюдению норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения. В нем также было дано определение и сформулированы рекомендации по предупреждению и разрешению конфликта интересов.

Следующий шаг – УП РФ от 9 ноября 2002 г. № 1336, в котором была утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)». Она был продлена УП РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 на период 2006–2007 гг. В этих документах рассматривалась необходимость разработки, широкого обслуживания и внедрения в деятельность аппарата Этического кодекса (кодекса поведения) служащего. Этот документ способствовал внедрению на государственной службе корпоративной культуры, проявляющейся в этических нормах, являющихся инструментом мотивации, формирующих гордость за орган государственного управления и свою принадлежность к нему.

Для успешного продвижения реформы 27 мая 2003 г. был принят ФЗ № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», который обозначил новый институт государственного управления, зафиксировал требования, которые к нему предъявлялись обществом и прежде всего особенность кадрового набора и роста работников.

Продолжением этого закона стал ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (2004 г.), в котором детально регулируются основные принципы и требования по прохождению государственной гражданской службы в стране.

Важными с точки зрения соблюдения требований к служебному поведению, этических норм являются разделы этого Федерального закона – об основных обязанностях государственного гражданского служащего (ст. 15), ограничения и запреты, связанные с гражданской службой (ст. 16 и 17), а также урегулирование конфликта интересов на гражданской службе (ст. 19).

В 2007 г. УП РФ № 269 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» был закреплен орган, ответственный за соблюдение этических норм. Он должен быть создан во всех правительственных учреждениях УП детально определил задачи комиссии, их состав и порядок работы.

Наш анализ сайтов органов власти и государственного управления показал, что это решение Президента страны было выполнено полностью. Этические Комиссии были воспроизведены в Государственной Думе (2-4-ого созыва). В Государственной Думе четвертого созыва комиссия была переименована в Комиссию по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

Отбор в комиссии осуществлялся на фракционной основе, т.е. пропорционально представительству партий. Комиссия собирается в связи с обращением депутатов или по представлению Председателя ГД, его заместителей или Председателей Комитетов/Комиссий. Оговорены допустимые меры ее воздействия: сделать замечание, сделать предупреждение на заседании Государственной Думы (Комитета); запретить выступления на нескольких заседаниях; огласить в открытой печати нарушения депутата; рекомендовать принести публичные извинения. Заседания комиссии провозглашались как открытые, собирались по мере необходимости.

В настоящее время с учетом понимания сложности всего комплекса вопросов, охватываемых термином этика, в Гос Думе РФ действуют: 3 комиссии (по вопросам депутатской этики; по контролю за достоверностью сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых депутатами; а также Аппарата ГД ФС РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов) и 2 комитета (по безопасности и противодействию коррупции; по регламенту и организации работы). Такое разветвление деятельности по контролю за этическими проблемами более, чем оправдано. В Гос. Думе принят этический Кодекс парламентария.

В соответствии с УП РФ № 821 от 26.06.2010г. наличие Комитетов по этике стало обязательным для любого государственного учреждения, однако, ни направления их работы, ни принцип открытости (публичности) указом не оговаривались, соответственно комиссии были созданы под разными названиями см. табл.5. Нельзя не отметить, что информация о них на сайте организации - минимальна (в лучшем случае она содержит перечень членов).

Таблица 5. Название и содержание информации на сайтах о работе комиссий по этике при государственных учреждениях РФ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование органа | Наименование комиссии | Содержание информации о комиссии |
| Государственная Дума  Федерального  Собрания  РФ. | Комиссия по вопросам депутатской этики - действует с 2000 г. | Список членов комиссии, информация о работе в режиме новостей |

Продолжение таблицы 5

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Комиссия Аппарата ГД ФС РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» | Список членов комиссии и 5 протоколов (5.02 2015, 11.12 2014, 28.10.14, 29.09.14 и 30.06.14) Во всех разрешение на получение права заниматься иной оплачиваемой деятельностью |
| Совет Федерации | Упоминаний о существовании особой (автономной) комиссии не выявлено. |  |
| Правительство Москвы | Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами МГД (действует с 2012г). | Есть положение о комиссии, состав комиссии и пустой сайт о заседаниях |
| Правительство СПб | Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих СПб, замещающих должности руководителей исполнительных органов государственной власти СПБ, и урегулированию конфликта интересов (№369 от 03.06.2013 ПП СПб) | Созданы комиссии по всем районам и комитетам, но протоколов об их работе нет.  Есть только положения о комиссиях |
| Правительство Ленинградской области | 1. «по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих ЛО и урегулированию конфликтов интересов в органах ЛО и аппарата мировых судей» (образована 10.01.2010 г. ПП №334)  2. «по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности ЛО в администрации ЛО и урегулированию конфликта интересов», создана ПП ЛО от 14.11. 2013 г. № 410 (с ред. от 14.10.2014 № 459). | Анализ протоколов приведен ниже  Информация отсутствует |

Дальнейшим развитием решения этических проблем стала разработка Национальных планов противодействия коррупции. Так, первый план был утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 г. (№ ПР-1568). В нем этические комиссии были определены как органы, призванные обеспечивать противодействие коррупции в государственном аппарате.

Оценка «конфликта интересов» не является целью данной статьи. Однако следует отметить, что данное понятие остается недостаточно привычным и понятным, как для российского общества, так и для государственных служащих, что отчетливо проявляется в процессе проведения конкурсных и аттестационных процедур.

Тем не менее, имея в виду последствия возникновения конфликта интересов, представляющего собой опасность нанесения ущерба государству, в процессе обучения, переподготовки и повышения квалификации следует больше уделять внимания разъяснению понятия «конфликт интересов».

В США этическое обучение ежегодно проходят 400–600 тыс. федеральных служащих. В ряде стран (Германия, Япония) в аппарате создаются «кружки качества», в которых государственные служащие повышают свои профессиональные знания, изучают правила общения с посетителями, тайм-менеджмент и др.

Итак, в ходе изложения данного параграфа, нами была обоснована значимость этических проблем как стержня современного этапа административных реформ, а также выявлены зарубежные практики ее решения, Давая оценку хода институциализации этических комиссий в РФ, было выявлено 7 этапов. На основании анализа сайтов правительственных учреждений описана российская практика их функционирования.

# **2.3. Оценка регулирующего воздействия как новая технология взаимодействия государства и населения**

Сегодня стало очевидным, что XXI век станет этапом перехода к регулируемому типу государственного устройства. Это означает еще большее внедрение принципов подотчетности населению и регулируемости правительственных решений.

Государство при формировании институциональной среды выступает не только в качестве гаранта прав ее субъектов, но и как координатор взаимодействия посредством реализации организационно-управленческой, планово-прогностической, регулирующей, информационной, исследовательской и других государственных функций. В связи с этим возникает необходимость оценки адекватности и целесообразности принимаемых государством мероприятий, направленных на поиск компромиссных решений. Одной из технологий государственного управления, воплощающей названные принципы, является оценка регулирующего воздействия (ОРВ)

В ходе проведения административных реформ была подготовлена «почва» для перехода к регулируемому типу государственного устройства, началаформироваться экономическая культура нового типа и новые этические нормы. Сейчас не только правительство, но и граждане страны становятся активными представителями процессов принятия управленческого решения, а также организации социального контроля за ходом их исполнения.

Вопрос регулятивного управления сейчас актуален, что отражено в большом количестве работ зарубежных авторов как общетеоретической, так и прикладной направленности. Особенно ценны доклады исследователей международных организаций: ООН (Организация Объединенных Наций), ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), ЮНИСЕФ, (Международный чрезвычайный фонд помощи детям Организации Объединённых Наций), и многих других, инициирующих новые правительственные курсы и анализирующих происходящие изменения. Как уже указывалось, таких новых курсов много. Это и выравнивание уровней экономического развития между странами «юга» и «севера», и антикоррупционная деятельность, и развитие образования и здравоохранения, а также много других значимых для каждой страны и человечества в целом процессов.

Одной из (пусть не самых распространенных) технологий регулятивного типа, построенных на взаимодействии населения стран и власти, является оценка регулирующего воздействия, предполагающая возможность участия людей в изменении системы законодательства.

Так, ОРВ рассматривается как «процесс систематического выявления и оценки с помощью последовательного аналитического метода (например, анализа выгод и издержек) возможных эффектов, которые могут проявиться в результате введения тех или иных регулятивных мер»[[37]](#footnote-37). Более полное определение приведено П.В. Крючковой: «ОРВ — это процесс определения основных проблем и целей регулирования, идентификации основных опций достижения цели и анализа преимуществ и недостатков каждой опции»[[38]](#footnote-38). Другими словами, процедура оценки в самом общем виде заключается в определении некоторых возможных способов решения проблемы и выборе самого приемлемого из них. Естественно, механизмы и критерии такого выбора могут быть различны, но общий подход заключается в максимальной «монетизации» (т.е. представлении в денежном виде) выгод и издержек каждого варианта регулирования. Соответственно, выбор предлагается делать в пользу варианта, где соотношение выгод и издержек лучше. «Заключение об оценке регулирующего воздействия предоставляет лицам, ответственным за принятие политических решений, пошаговый инструментарий, позволяющий оценить качество проработки предлагаемых проектов правовых актов»[[39]](#footnote-39), и позволяет сделать выбор в пользу того или иного решения. Заключение об оценке, которое готовит ведомство — разработчик проекта правового акта, входит в комплект сопроводительных документов к нему при внесении проекта акта в правительство или парламент.

Более подробно процедура ОРВ предполагает осуществление следующих действий:

- определение проблемы, на решение которой направлено регулирование той или иной нормы;

- выявление и описание всех возможных вариантов решения проблемы;

- оценка возможных последствий, к которым приведут предлагаемые варианты (затраты, выгоды и т.д.);

- проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами;

- подготовка заключения об ОРВ.

За рубежом ОРВ применяется с 1980-го года и рассматривается как одна из форм Public Administration. В нашей стране попытки принять законы по внедрению ОРВ предпринимались неоднократно, так, в нескольких районах (Татарстан, Калмыкия, Северная Осетия-Алания) с 2006 года при поддержке Всемирного банка начались эксперименты по внедрению ОРВ. Было сделано несколько экспертных разработок на федеральном уровне при содействии Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП) (2005г.) и Института экономики переходного периода (ИЭПП) (2007г.), но окончательно новая технология была легитимирована 15 мая 2010 г. в Постановлении Правительства РФ №336. Головным органом по внедрению и проведению ОРВ назначался Минэкономразвития (МЭР), для чего в нем был выделен Департамент оценки регулирующего воздействия.

Институциональное оформление ОРВ в РФ прошло следующие фазы:

- внедрение ОРВ как процедуры при разработке законодательных актов, касающихся бизнеса, на уровне РФ, т.е. начиная с 2010 г. все принимаемые государственные акты и законы содержат справку, подтверждающую прохождении ими процедуры общественного обсуждения (в той или иной форме);

- выявление и проведение оценок уже принятых законов на федеральном уровне по мере необходимости, признанной бизнес-сообществом;

- распространение процедуры ОРВ на региональный уровень, т.е. на законодательные акты субъектов федерации (с 2013г.);

- подключение с 2015 г. к системе ОРВ муниципального уровня, что сначала осуществлялось добровольно и проходило выборочно, учитывая сложность системы, отсутствие ее финансирования и наличия подготовленных специалистов»[[40]](#footnote-40), но начиная с 2018 года стало обязательным.

Таблица 6. Перечень основных законодательных актов, легитимирующих ОРВ в РФ.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Реквизиты законода-тельного акта | Наименование законодательного акта | Уровень воздействия |
| 1. ПП РФ № 336 от 15.05.2010 | «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» | Федеральный |
| 2. РП РФ № 1021-р от 10.06.2011 | «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. и Плана мероприятий по  реализации указанной Концепции» | Федеральный |
| 3. Региональный инвестиционный стандарт АСИ, введен с 2012 г. | «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» | Региональный |
| 4. УП РФ № 601 от 07.05.2012. | «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» | Федеральный |
| 5. Приказ МЭР № 623 от 25.09.2012 | «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ» | Региональный |
| 6. ПП РФ № 1318  от 17.12.2012 | «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» | Федеральный |
| 7. ФЗ № 176 от 02.07.2013 | «О внесении изменений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и ст. 7 и 46 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертиз нормативных правовых актов» | Региональный |
| 8. Приказ МЭР РФ № 290 от 27.03.2013 | «Об утверждении формы сводного отчета о проведении  Оценки регулирующего воздействия, методики оценки  регулирующего воздействия» | Региональный |

Продолжение таблицы 6

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 9. Приказ МЭР № 159от 26.03.2014 | «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ» | Региональный |
| 10. ПП РФ № 83  от 30.01.2015 | «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» | Федеральный |
| 11. ФЗ РФ № 447 от 30.12.2015 | «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» | Федеральный |

Необходимо отметить, что под ОРВ попадают не все акты, а только те, которые касаются бизнеса. Частично это объясняется желанием правительства улучшить производственный климат в стране, убрав излишние ограничения и барьеры. Опять же российское правительство не готово «открыть» для обсуждения «перераспределительные» акты (и отношения).

Важно, то ОРВ предполагает не просто изменение законов (НПА), но и водит оценку (мониторинг) эффективности сделанных изменений. Такая оценка, как и вся процедура ОРВ, требует юридических знаний и аналитических навыков.

Ведется дискуссия, все ли законодательные акты должны проходить процедуру ОРВ. Разработчики считают целесообразным сконцентрировать внимание на базовых актах, чьи последствия велики, как, например, это делается в США.

В нашей стране все заключения об оценке регулирующего воздействия на проекты нормативных актов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, подготавливает Министерство экономического развития РФ, а именно Департамент оценки регулирующего воздействия. Такой формат оценки порождает предсказуемые трудности: сотрудники Департамента должны обладать минимальным набором компетенций в сферах, регулируемых другими ФОИВ: 17 министерствами, рядом федеральных агентств и федеральных служб, уполномоченных на выработку государственной политики, а также агентств и служб, не осуществляющих нормативное регулирование, но принимающих участие в его формировании по поручению Президента РФ или Правительства РФ (всего 76 федеральных органов исполнительной власти помимо Минэкономразвития России). При этом Департамент ОРВ проводит также оценку проектов актов, подготавливаемых другими подразделениями Министерства.

Вышесказанное позволяет рассматривать ОРВ как стратегически ориентированную технологию государственного регулирования. Она повышает аргументированность принятия решений со стороны органов власти и управления. Оценка, проводимая от проекта принятия НПА до подведения итогов их внедрения, предопределяет создание мониторинг эффективности государственных решений. Оно уже называется оценкой фактического воздействия и призвано усилить действующую систему общественного контроля.

Исследователи регулятивных технологий признают, что внедрение ОРВ — процедура непростая и требует больших усилий и финансовых затрат. Проанализировав ситуацию в странах ОЭСР, они сформулировали задачи на ее дальнейшее развитие:

«1. Перейти от отдельных успешных направлений, например, запрета актов, приводящих к росту административных барьеров или способствующих усилению гендерного неравенства, к распространению ОРВ на всю систему управления и контроля.

2. Внедрить ОРВ во все стадии цикла принятия решений, включая отбор проектов (agenda setting), анализ альтернативных вариантов, оценивание результатов (performance) и текущий мониторинг фактического воздействия.

3. Распространить четыре индикатора ОРВ как оценочные инструменты качества (для ОЭСР): (1) наличие контроля качества проведения процедуры, (2) прозрачность информации, (3) систематичность процедур, (4) методология»[[41]](#footnote-41).

От себя добавим, что изучение методологии, процедуры ОРВ, равно как и внедрение регулятивных процессов в практику управления в целом, есть неотъемлемая часть социологии управления, поэтому к решению названных проблем должны подключиться социологи, в том числе социологические вузы, которые начали бы готовить соответствующие и разнообразные дисциплины по социальной аналитике.

Ленинградская область, как один из субъектов РФ, выполняя приказ Минэкономразвития №159 от 26.03.2014[[42]](#footnote-42), в котором прописаны методические указания регионам, включилась во внедрение ОРВ. В январе 2014 г. было принято постановление Правительства Ленинградской области «О внедрении процедур оценки регулирующего воздействия в Ленинградской области».

Публичные консультации (в рамках ОРВ) проходят либо через портал обсуждений, либо через организованное информирование разработчиков акта заинтересованных лиц о проекте решений и его возможных последствиях. Они же обеспечивают открытость и прозрачность процедуры подготовки проектов актов. С их помощью собирается информация, необходимая для оценивания решений (альтернатив). Они формируют систему обратной связи, в ходе которой эксперты организуют мониторинг изменений.

Учитывая тот факт, что ОРВ является одним из методов публичного управления, участие социологов в нем неизбежно. Они помогают обеспечить включенность общества в эту работу, разрабатывают тексты опроса экспертов по поводу обсуждаемых НПА. Некоторые регионы применяют социологические методы при сборе информации по оценке фактического воздействия, опрашивая население, заинтересованные группы или экспертов.

В целях установления четких стандартов оценки, а также для обеспечения реализации нововведений расширена методологическая база оценки. Были разработаны три методики, облегчающие проведение экспертизы:

1. оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской деятельности;
2. оценки фактического воздействия нормативных правовых актов (со всеми формами необходимых документов);
3. проведения публичных (общественных) обсуждений (консультаций).

Обеспечено информационное сопровождение института ОРВ разработкой единого интернет-портала ОРВ (orv.gov.ru) и усовершенствованием специального портала для проведения публичных консультаций (regulation.gov.ru).

Итак, оценивая распространение ОРВ в РФ, нельзя не видеть динамики процесса, его постоянного и активного развития:

1. расширяется (уточняется) область актов, подлежащих обязательному оцениванию;
2. расширяется (уточняется) круг субъектов управления, который должен эту оценку выполнять в обязательном порядке;
3. совершенствуются методики оценивания;
4. углубляется статистическая база для расчета альтернативных вариантов.

Важно признать, что специалисты из МЭР (а на их плечи легла ответственность за разработку методик, распространение правил проведения ОРВ, обучение работников, которые будут этим заниматься) не меняют курса. Они по-прежнему верят в потенциал российского общества и специалистов-чиновников, которые смогут не просто предлагать новые акты (изменять имеющиеся), но и проводить сравнительное оценивание старых и новых вариантов, равно как и новых возможных вариантов между собой.

# **ГЛАВА 3. Административные реформы как социальная и управленческая проблема современного российского общества**

# **3.1. Анализ процессов реформирования в системе органов исполнительной власти Ленинградской области (по результатам прикладного исследования)**

В данном параграфе будут приведены результаты исследования, которое проводилось с помощью качественного метода – интервью. Это - один из основных видов сбора данных. Он основан на непосредственном (личном) взаимодействии исследователя и респондента.

Целью нашего исследования стало выявление влияние процесса реформирования государственной службы на профессиональную деятельность гражданского служащего и описание отношения чиновника к данному процессу.

Всего было проведено три интервью с государственными гражданскими служащими: руководителем и ведущими специалистами Администрации Правительства Ленинградской области.

Вопросы интервью формулировались на основе ранее поставленных исследовательских задач (Приложение 5).

1. Как долго Вы работаете в системе государственной гражданской службы?
2. Какие реформы в органах исполнительной власти последних 10 лет Вы считаете наиболее важными?
3. Назовите сложности, с которыми Вы сталкиваетесь при внедрении реформ, как Вы думаете, почему они возникают?
4. Как Вы считаете, какая система в органах исполнительной власти на данный момент наиболее нуждается в реформировании?
5. По Вашему мнению, с чем может быть связано успешное внедрение административной реформы?
6. Как Вы считаете, всегда ли уместен принцип открытости исполнительной власти, не усложняет ли он Вашу работу?
7. Сталкивались ли Вы в своей работе с оценкой регулирующего воздействия? Если да, то, по Вашему мнению, насколько необходима данная процедура?
8. Пожалуйста, назовите 5, по Вашему мнению, самых главных этических принципов государственного гражданского служащего.
9. Вы выполняете огромный объем работ в своей профессиональной деятельности, как Вы относитесь к тому, что СМИ, Интернет практически не освещают эту сторону государственной службы?
10. Скажите, пожалуйста, когда Вы решили стать государственным гражданским служащим? Почему?
11. В чем видите плюсы и минусы Вашей работы?
12. Планируете ли Вы в ближайшее время сменить сферу профессиональной деятельности? Почему?
13. Хотели бы Вы, чтобы Ваши дети стали государственным гражданским служащим?

Приведем полученные ответы, описывая их в последовательности перечисленных выше задач.

Интерпретация ответов респондентов.

1. В нашем случае, на момент проведения исследования, все респонденты пребывали в статусе государственного гражданского служащего от 5-ти лет и более.
2. Какие реформы в органах исполнительной власти последних 10 лет Вы считаете наиболее важными? Почему?

На данный вопрос респонденты ответили по-разному. К примеру, респондент №2 сказал: «*Ликвидация дублирующих функций органов исполнительной власти, поскольку, таким образом, появляется возможность переформатировать кадровый состав и избавить от лишних дублирующих обязанностей».* Интервьюируемый №3: «*Реформы организации государственной службы и обеспечения ее открытости в интересах развития гражданского общества и укрепления государства».* Респондент №1 отметил, чтоне считает какие-либо реформы достаточно важными, потому что они не привели к ощутимым результатам.

1. Назовите сложности, с которыми Вы сталкиваетесь при внедрении реформ, как Вы думаете, почему они возникают?

Респондент №1 заметил, что «*Сложности практически всегда возникают из-за долгого процесса согласования любых решений. Пока решение находится на стадии согласования, оно становится не актуальным, а также нет возможности самостоятельно принимать решения на местах».*

Респондент №2 заявил, *что «Сложностей не испытываю. Предполагаю, что они могут возникнуть при адаптации к нововведенным нормативам, в связи с возможным отсутствием опыта».*

Респондент №3 отметил: *«Непланомерное исполнение нововведений, а причина - это внедрение реформ без обучения сотрудников».*

Из полученных ответов мы можем заключить, что при внедрении реформ у государственных гражданских служащих практически всегда возникают сложности, которые имеет разную природу появления.

1. Как Вы считаете, какая система в органах исполнительной власти на данный момент наиболее нуждается в реформировании?

Респондент №1 подчеркнул: *«Система разделения органов исполнительной власти по полномочиям и тенденция к объединению, укрупнению структурных единиц».*

Интервьюируемый №2отметил: *«Распределение профильных обязанностей. Дублирование функций/обязанностей кадрового состава».*

Респондент №3 указал: *«Нужно как можно активнее внедрять современные технологии управления».*

Данный вопрос показал, что сотрудники испытывают сложности, связанные с дублированием обязанностей. Все респонденты выступают за активное внедрение современных технологий управления.

5. По Вашему мнению, с чем может быть связано успешное внедрение административной реформы?

Ответы на это вопрос снова затронули распределение полномочий, так респондент №1 отметил: «*Только с грамотным распределением полномочий между органами исполнительной власти и исключением дублирования полномочий».* Другие интервьюируемые подчеркнули, что качественное и последовательное обучение гражданских служащих играет одну из главных ролей: респондент №2: *«С заранее детально продуманными этапами реформы. Постепенным переводом государственных гражданских служащих к исполнению новых обязанностей»,* респондент №3: *«С тщательной разработкой нормативно-правовой базы системы государственной службы и обучением государственных гражданских служащих новым стандартам».*

6. Как Вы считаете, всегда ли уместен принцип открытости исполнительной власти, не усложняет ли он Вашу работу?

Респонденты подчеркнули, что принцип открытости должен присутствовать, что еще раз доказывает необходимость публичной власти, о которой было сказано ранее*: «Принцип открытости помогает в работе, а не усложняет ее. Граждане, которые видят работу чиновника, больше доверяют ему. Искореняется мнение о чиновниках, как о людях «не знающих обычной жизни», «За исключением государственной тайны – уместен. Таким образом, у общественности формируется понимание функционирования и работы исполнительной власти» и «Работу усложняет, но таким образом система становится более понятной и доступной населению».*

7. Сталкивались ли Вы в своей работе с оценкой регулирующего воздействия? Если да, то, по Вашему мнению, насколько необходима данная процедура?

№1 *Нет, я не сталкиваюсь, но могу Вам сказать, что эту процедуру необходимо упрощать и делать ее более прозрачной.*

*№2 Нет, не сталкивалась.*

*№3 Нет, ни разу.*

8. Пожалуйста, назовите 5, по Вашему мнению, самых главных этических принципов государственного гражданского служащего.

Среди чаще всего называемых этических принципов оказались следующие: справедливость, уважение к населению, законность, осуществление деятельности в пределах полномочий, беспристрастность.

9. Вы выполняете огромный объем работ в своей профессиональной деятельности, как относитесь к тому, что СМИ, Интернет практически не освещают эту сторону государственной службы?

Мнения гражданских служащих по поводу данного вопроса разнятся, но все же сходятся в одной точке – освещение процессов и результатов деятельности должно присутствовать, но в разумных пределах: респондент №1: «*Работа освещается посредством сайта органа исполнительной власти (он тоже зарегистрирован как СМИ). СМИ призваны освещать именно результат этой работы, а не процесс. Мы работаем ради результата на благо общества, а не для освещения. Однако, для положительной оценки населения работы госслужащего освещение необходимо, но в разумных количествах».*

№2: *«Работаем над этой сферой. Инициатива самих органов исполнительной власти по освещению различных аспектов их деятельности и создание информационных поводов способствуют проявлению интереса у СМИ».*

№3: *«По моему мнению, стоит рассмотреть вопрос формирования общественного мнения в отношении работы госслужащих. В настоящее время представление населения о госслужащих строится исключительно на примере медийных лиц, деятельность которых не отражает действительность».*

10. Скажите, пожалуйста, когда Вы решили стать государственным гражданским служащим? Почему?

Респонденты отметили, что желание стать гражданским служащим появилось после окончания университета. Один респондент заметил, что связать свою профессиональную деятельность с чиновничеством он решил, будучи школьником. На вопрос «Почему?» респондент №1 ответил: *«Ощущение потребности помогать людям, хотелось работать на благо системы, сделать ее лучше».* Другие интервьюируемые сказали, что их *заинтересовало предложение о работе в органе исполнительной власти, а также условия труда, должностные обязанности, денежное содержание».*

11. В чем видите плюсы и минусы Вашей работы?

Отвечая на данный вопрос, респонденты в качестве плюсов отмечали: возможность осуществления социально-значимых функций, стабильность, защищенность. Среди минусов: невозможность самостоятельного принятия решения, их долгое согласование, излишняя бюрократия, большой объем работы, негативное общественное мнение.

12. Планируете ли Вы в ближайшее время сменить сферу профессиональной деятельности?

Двое респондентов уверенно заявили, что не планируют смену профессиональной деятельности. Респондент №1 отметил: «*Пока не определилась. Хочу развиваться в профессиональной сфере. Если такая возможность будет на госслужбе – продолжу работу».*

13. Хотели бы Вы, чтобы Ваши дети стали государственным гражданским служащим?

На данный вопрос все респонденты ответили положительно, при этом заметив, что намеренно внушать им эту идею не станут.

В результате исследования нами было выяснено, что сложности, с которыми сталкиваются гражданские служащие при внедрении реформ практически всегда возникают из-за долгого процесса согласования любых решений, отсутствия возможности самостоятельного принятия решения на местах ивнедрение реформ без обучения сотрудников. Также чиновники отметили, что вреформировании нуждается система разделения органов исполнительной власти по полномочиям, а также активное внедрение современных технологий управления. Освещение процессов и результатов деятельности населению должно присутствовать, но в разумных пределах.

# **3.2. Тематика административных реформ на публичной арене российских научных журналов**

Относясь к тематике реформ как важнейшей проблеме, которая не может не быть мэйнстримом науки вообще и российской в частности, было решено посмотреть частоту публикаций по тематике в базовых тематических журналах. С этой целью нами были проанализированы публикации в следующих журналах: «Государственная служба», «Власть», «Политика и общество (Nota bene)», «Политические исследования», «Новое время» (The New Times). Их выбор определялся как направленностью, так и наличием журналов в открытом доступе НПБ (СПб), последнее формируется библиографами на деньги библиотеки, а поэтому тщательно учитывает спрос на журналы. Таким образом, этот критерий можно считать не только фактором удобства работы, но и показателей популярности журнала. Учитывая, что цель исследования была в выявлении места проблемы на современной публичной арене российских научных СМИ, думаем, что такой отбор вполне оправдан.

Задачами нашего исследования было выяснить наличие непосредственно публикаций об административной реформе в РФ (которую, хочется напомнить, мы рассматриваем как наиболее актуальную российскую проблему). Выявить:

1. упоминаемость близкой тематики, типа реформирование и модернизация;
2. административные реформы за рубежом;
3. исторический опыт реформирования управления.

Как параллельная задача, выявлялись направления административной реформы, которые были лучше других представлены в каждом из выбранных журналов, понятно, что, ориентируясь на их профиль.

Как итог, в Приложении № 4 представлены выявленные в данных журналах статьи по теме (их всего 32). Более подробно программа приведена в Приложении № 6.

Приведем некоторые дополнительные пояснения к представленным ниже таблицам. Период отбора номеров соответствует наличию журналов в открытом доступе НПБ. Выбор направлений публикаций, сопричастных реформам, осуществлен нами, учитывая специфику журнала, понятно, что рубрики их разные, поскольку тематика журналов различается.

Таблица 7. Анализ тематики, связанно с административной реформой в журнале «Государственная служба» (в открытом фонде в НПБ с 2009г.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Направления публикаций | 2009 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | Всего | % |
| 1.административная реформа в РФ | 2 | 1 | 1 | 7 |  | 1 | 2 |  | 1 |  | 15 | 1,4 |
| 2. административная реформа за рубежом | 2 | 2 | 1 | 2 | 4 | 3 | 2 |  | 2 |  | 18 | 1,6 |
| 3 законодательные акты |  | 4 | 9 | 18 | 2 | 4 |  | 2 | 1 | 3 | 43 | 3,9 |
| 4. исторический ракурс тематики адм. реформ | 1 | 2 | 1 |  | 2 |  | 1 |  | 2 |  | 9 | 0,7 |
| 5. гос. служба (кадровая политика) выделена в рубрику | 4 | 7 | 10 | 7 | 12 | 3 | 13 | 8 | 3 | 7 | 74 | 6,7 |
| 6. образование (компетенции) | 5 | 2 | 5 | 6 | 11 | 5 | 2 | 3 | 6 |  | 45 | 4,1 |
| 7. оценка руководителей гос. служб | 1 |  |  |  | 1 |  |  |  | 3 |  | 5 | 0,4 |
| 8 оценка работников гос. служб |  |  |  |  | 1 |  |  | 1 | 1 | 1 | 4 | 0,3 |
| 9. оценка качества гос. услуг |  |  |  | 2 | 2 | 1 | 1 |  | 1 | 1 | 8 | 0,6 |
| 10. эффективность государственных программ |  |  |  | 1 | 1 | 1 | 1 |  |  | 1 | 5 | 0,4 |
| 11. оценка результатов гос. управления |  |  |  |  |  |  |  | 2 | 1 | 2 | 5 | 0,4 |
| 12. методы оценки органов власти | 1 |  |  |  | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 |  | 9 | 0,7 |
| 13. этические проблемы | 3 | 3 | 1 |  |  | 1 | 1 |  |  |  | 9 | 0,7 |
| 14. коррупция (выделена в рубрику с 2010 по 13г.) | 1 | 6 | 13 | 5 | 4 | 3 | 3 | 2 | 3 | 1 | 41 | 3,7 |
| 15. Электронное правительство (выделено в рубрику с 2010) сюда же отнесена тематика прозрачности и открытости, | 9 | 9 | 13 | 3 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | 7 | 55 | 5,0 |
| 16. Организационные проблемы (в том числе взаимодействие между уровнями и ветвями власти) | 6 | 4 | 5 | 2 | 3 |  | 2 |  | 2 |  | 24 | 2,2 |

Продолжение таблицы 7

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 17. участие народа в управлении (с 2014г. рубрика «Власть и общество», а с 15 - «Открытое Правительство» и «Гражданский диалог» | 1 |  | 1 | 4 | 6 | 7 | 3 | 3 |  | 1 | 26 | 2,0 |
| 18. Контроль |  |  |  |  |  | 9 |  | 3 | 2 | 1 | 15 | 1,2 |
| Всего | 36 | 38 | 60 | 63 | 55 | 40 | 32 | 28 | 34 | 25 | 411 | 37,4 |

В последнем столбце указаны доля (в %) публикации по соответствующей тематике в их общем объеме за период с 2009 по 2018 год. Журналы за 2019 год (на момент проведения исследования, т.е. март) в зал открытого доступа не поступили.

Журнал «Государственная служба» является профильным для изложения тематики. Всего за год в нем публикуется примерно 110 статей, общий объем проанализированных публикаций составил 1100. За 10 лет было опубликовано 15 статей по теме. К ним можно добавить 18 публикаций, описывающих зарубежный опыт и 9 – исторический ракурс, что в общем объеме публикаций составило 1 и 4%. При этом отдельные направления административных реформ (в целом) рассматривались почти в 40% общего объема публикаций. Наиболее привлекали авторов такие направления реформ как государственная служба (кадровая политика) (74), электронное правительство (55), образование чиновников (45), коррупция (41), организационные проблемы, включая взаимодействие между уровнями государственного и регионального управления (24). Укажем на недостаточный интерес, который был выявлен к проблемам повышения роли населения, гражданского общества (26 публикаций или 2,3%), равно как и описанию способов контроля за властью и методов ее оценивания на разных уровнях (52 публикации или 5%).

Приведем наш анализ, выполненный по журналу «Власть».

Таблица 8. Анализ публикаций в журнале «Власть».

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Направление публикаций | 2009 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | % | Всего |
| Административная реформа (АР) в РФ | 2 |  |  | 1 |  |  |  |  |  | 1 | 3 |
| Проблемы модернизации | 2 |  | 6 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 6,7 | 20 |
| АР за рубежом | 4 |  | 4 | 2 |  | 1 | 3 | 3 |  | 5,6 | 17 |
| АР: исторический ракурс | 8 |  | 3 | 2 | 5 | 5 | 2 | 4 | 1 | 10 | 30 |
| Демократия | 1 |  | 2 | 3 | 1 | 2 | 7 | 3 | 2 | 7,0 | 21 |
| Гос. устройство (гос. служба) |  |  | 2 | 1 | 4 | 3 | 1 | 3 | 1 | 5,0 | 15 |
| Коррупция | 3 |  | 2 | 2 |  | 2 | 2 | 3 | 4 | 6,0 | 18 |
| Гос.служба и население | 6 |  | 5 | 5 | 4 |  | 3 | 5 | 2 | 10 | 30 |
| Контроль и экспертиза | 3 |  | 2 | 4 | 7 | 4 | 1 | 3 | 3 | 9 | 27 |
| Кадровая политика | 5 |  | 1 | 6 | 3 | 3 | 2 |  |  | 7,3 | 20 |
| Образование чиновников | 1 |  | 3 | 1 |  | 1 |  |  | 2 | 2,3 | 8 |
| Открытое правительство | 3 |  | 2 | 1 | 16 | 1 | 3 | 5 | 5 | 12 | 36 |
| Муниципальная реформа | 5 |  | 4 |  | 6 | 13 | 9 | 7 | 11 | 18 | 55 |
| Формирование гражданского общества | 1 |  | 3 | 5 | 6 | 2 | 12 | 9 | 7 | 14,5 | 43 |
| Всего | 43 |  | 39 | 36 | 53 | 39 | 47 | 47 | 40 |  | 344 |

Подводя итог анализа тематики «административная реформа» в ежемесячном журнале «Власть» отметим, что сама тематика представлена только в трех публикациях, название которых приведено в таблице в Приложении. Правда, косвенным образом с ней оказались связаны публикации по темам модернизации и реформирования (в целом) (их 20 статей), описание зарубежного опыта реформирования (еще 17) и исторического опыта реформ в РФ (30), что в целом составило 60 публикаций (1,5%). Учитывая профиль журнала, наименование оценочных кластеров было изменено. Наиболее активно освещались следующие аспекты административных реформ: муниципальные (региональные) проблемы (55 статей), формирование гражданского общества (43 статьи), открытое правительство (36 статей), взаимодействие власти и населения (30), контроль и экспертиза (27). Итак, из общего количества просмотренных публикаций (их всего было 2100) только 343 или менее 15% связано с темой административных реформ.

Таблица 9 - Анализ публикаций в журнале «Политика и общество» (Nota bena)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | Всего | % |
| Административная реформа в РФ |  |  |  | - | - | - | - |  |  | - | - |
| Модернизация и реформирование |  |  |  | 3 | 2 | 1 | 1 |  |  | 7 | 1,8 |
| Административные реформы за рубежом |  |  |  | 1 | 1 |  |  | 3 |  | 5 | 1,1 |
| Исторический ракурс |  |  |  | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 |  | 7 | 1,8 |
| Государство и гражданское общество |  |  |  | 3 | 3 | 6 | 5 | 5 |  | 22 | 4,9 |
| Роль элит |  |  |  | 1 | 3 | 1 | 2 |  |  | 12 | 1,9 |
| Государственная служба |  |  |  | 3 | 1 | 2 | 2 | 4 |  | 12 | 1,9 |
| Регионы и местное самоуправление |  |  |  | 4 | 1 | 2 | 3 | 2 |  | 22 | 4,9 |
| Демократия |  |  |  | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 |  | 9 | 2,0 |
| Контроль, аудит, экспертиза |  |  |  | 1 | 1 |  |  |  |  | 2 | 0,4 |
| Коррупция |  |  |  |  | 1 |  |  | 1 |  | 2 | 0,4 |
| Всего |  |  |  | 18 | 19 | 14 | 16 | 18 |  | 85 | 21,1 |

Журнал «Политика и общество» (Nota bena) выходит 1 раз в 2 месяца. Нами были просмотрены журналы за период с 2012 по 2016 годы, которые находились в открытом доступе. За год публикуется около 90 статей, за просмотренный период – 450. Публикации непосредственно по теме выявлены не были. Присутствовали статьи, посвященные проблемам реформирования (7 статей или 2%), административным реформам за рубежом (5 публикаций или 1,5%), историческому опыту реформирования (7 статей). Наиболее активно представлены следующие направления, связанные с административными реформами: государство и общество, а также проблемы регионального управления (по 22 публикации или соответственно по 6%). Всего лишь чуть больше 20% статей хоть косвенным образом отражают общий процесс реформирования.

Таблица 10 - Анализ публикаций журнала «Политические исследования»

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2010 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | % | Всего |
| Административная реформа в РФ |  |  |  |  |  |  |  |  |  | - |
| Реформирование и модернизация | 4 | 12 |  |  | 1 |  | 1 |  | 3,1 | 18 |
| Исторический ракурс |  | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 |  | 2 | 1,6 | 9 |
| Административные реформы за рубежом |  |  | 1 | 2 |  | 1 | 1 |  | 0,9 | 5 |
| Теоретический ракурс взаимодействия власти и государства | 13 | 8 | **9** | 11 | 11 | 5 | 14 | 5 | 13,9 | 76 |
| Коррупция | 1 | 2 |  | 1 | 2 | 2 |  |  | 1,4 | 8 |
| Электронное правительство | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 |  | 1 |  | 1,9 | 11 |
| Гражданское общество | 3 | 5 | 6 | 8 | 4 | 1 | 4 | 4 | 6,1 | 35 |
| Территориальные органы и МСУ | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2,6 | 15 |
| Элита |  | 6 | 2 | 2 | 1 |  | 1 | 1 | 2,3 | 13 |
| Государственная служба |  | 2 | 1 | 1 | 1 |  | 1 | 1 | 1,2 | 7 |
| Демократия | 1 | 1 | 1 | 5 | 4 | 1 | 1 | 3 | 2,9 | 17 |
| Всего | 26 | 44 | 25 | 34 | 28 | 13 | 25 | 20 | 34,7 | 215 |

Журнал «Политические исследования» представляет теоретический взгляд на проблемы международной и государственной политики. Непосредственно публикации по тематике административных реформ в РФ в нем выявлены не были, хотя присутствовали статьи по тематике реформ и модернизации (18 или 3%), а также описание опыта реформ за рубежом (5 или менее 1%), а также в истории России (9 или 1,5%). Наиболее активно представлены такие направления административных реформ, как теоретический ракурс взаимодействия власти и государства (76 статей или 13%), гражданское общество (35 статей или 7%), демократия (17 статей или 3%). Всего таких статей 225, однако, учитывая доминирование в них теоретического ракурса, вряд ли их можно считать непосредственно связанными с реформами.

Кроме этого, нами был просмотрен журнал “Новое время” (“The new times”), в котором упоминание реформ, включая административные, не выявлено. В приложении № представлены выявленные публикации по теме административных реформ.

Анализ научных журналов показал, что как непосредственно проведение административной реформы, так и реализация на практике ее конкретных направлений не стали знаковыми предметами обсуждения. Ученые не считают нужным анализировать ход, успехи и неудачи реформы. Большинству их не известны такие направления, как ОРВ. Мало кто знает о государственных Планах противодействия коррупции, а соответственно их реализация, которая по закону должны быть разработаны на каждом предприятии, является формальностью.

# **Заключение**

Сегодня мы можем наблюдать, что государственная гражданская служба становится все более открытой, конкурентоспособной и престижной. Она все в большей мере ориентируется на решение конкретных задач, которые ставит перед ней общество и Президент РФ, все качественнее обслуживает население, все активнее взаимодействует с институтами гражданского общества. Именно государственная гражданская служба претворяет в жизнь политику государства в сфере экономики, образования, культуры, социального развития. От успешности ее функционирования зависят уровень и качество жизни населения страны, национальная безопасность.

Цель, поставленная нами в начале исследования, была достигнута: мы смогли проанализировать процессы реформирования государственной гражданской службы, выявили направления ее совершенствования и можем c уверенностью заявить, что административные реформы стали постоянными. Они проходят во всех странах, воплощая новые возможности и требования государственного управления на стадии Public Administration. Реформы направлены на включение гражданского общества в систему государственного управления, параллельно учитывая современные возможности цифровизации.

В ходе наших исследований, мы смогли подтвердить наши гипотезы: административные реформы в РФ проходят и требуют огромных усилий работников государственной гражданской службы, но публичная арена (СМИ, научная общественность) их или не видит, или замалчивает. Ученые не считают нужным анализировать ход, успехи и неудачи реформы. Большинству их не известны такие направления, как ОРВ, антикоррупционные планы, цели устойчивого развития, которые поставлены перед всеми государствами. Соответственно, их реализация, которая по закону должна пройти на каждом предприятии, часто носит формальный характер. Работники государственной службы (по крайней мере ее отдельные сегменты) находятся на «передней линии» создания общества нового типа, что не осознается российским обществом.

Задачи, поставленные нами, также были достигнуты. Нами был проведен генезис подходов исследователей (преимущественно социологов) к феномену бюрократии, дано собственное определение гражданской службы, а также выявлены два критерия (и два этапа) ее институционализации. Первый этап (его критерий - автономность от правителя и компетентность работников как основа выполнения своих функциональных обязанностей) начался в конце ХIХ века. Второй этап - формирование государственной службы, основанной на принципах демократии и Public Administration, воплощен в проведении административных реформ (70-е годы ХХ века) и он еще продолжается.

Концепция Public Аdministration, сформулированная за рубежом в начале ХХ в., инициировал создание нового этап функционирования государственной гражданской службы. Обосновав новые возможности, зарубежные ученые, прежде всего, В.Вильсон, стали перестраивать систему национального государственного управления. Новые идеи способствовали созданию специальных комитетов, которые начали модернизацию системы государственного управления. Исследователями – социологами (М.Крозье и др.) были проведены социологические исследования, отразившие социальный портрет бюрократии середины ХХ века.

Начиная с 70-х годов большинство стран мира (пусть в разных форматах) стали реализовывать административные реформы, однако, практически все страны высказали свое неудовлетворение полученными результатами: коррупцию полностью устранить не удается, повышения эффективности работы не произошло. После периода пессимизма, реформы продолжились: новыми направлениями их стали рост этической ответственности и профессиональной компетентности работников.

Административные реформы в РФ начались с 40-летним запаздыванием, что помогло нашей стране активно использовать опыт, накопленный в мире. Учитывая, что система гос. службы в нашей стране только формируется, поле ее обновления более, чем широко.

Как и в западных странах, стержнем реформ в РФ стало внедрение этических принципов и, как их следствие, - борьба с коррупцией. В настоящее время во всех государственных структурах созданы этические комиссии, которые не только борются с коррупцией и непрофессионализмом работников, но и обучают их правильным действиям в случае конфликта интересов.

Нами подробно описана суть, процесс внедрения и современные проблемы оценки регулирующего воздействия, как новой аналитической технологии совершенствования законодательной базы. Как современное направление совершенствования государственной гражданской службы, она позволяет блокировать принятие решений, которые подготовлены без достаточной проработки и не способствую развитию бизнеса.

В ходе написания диссертации автор провел два эмпирических исследования: провел три интервью с чиновниками (руководителями подразделений Правительства Ленинградской области) (1), проанализировал содержание базовых тематических журналов, на предметы выяснения степени популярности административных реформ (2). В ходе первого исследования (трех интервью) – нами выявлено влияние процесса реформирования государственной службы на профессиональную деятельность гражданского служащего, выделены мотивы выбора работниками этой сферы занятости и трудности, с которыми они сталкиваются. Выводом по второму стало утверждение о том, что тематика административных реформ замалчивается наукой, что закрывает от общества суть процесса, его успехи и неудачи.

# **Список использованной литературы**

**Нормативные правовые акты и другие официальные документы:**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993.
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ.
3. Указ Президента от 19.11.2002 №1336 «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 гг.)"» // СЗ РФ. 2002, № 47, ст. 4664. 9. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11, 15.03.2004, ст. 945.
4. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 24.11.2008, № 47, ст. 5489.
5. Концепция реформирования системы государственной службы РФ от 15 августа 2001 г.

**Учебные издания, монографии на русском языке:**

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: Изд-во РАГС, 2002. – 310 c.
2. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания. М.: Моск. Филос. Фонд и др., 1995. – 332 с.
3. Борисов Н. И. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / Н.И. Борисов. М.: КНОРУС, 2017. - 472 с.
4. Васильева Е. А. Управление социальным потенциалом государственной гражданской службы (на примере Республики Саха (Якутия)). СПб.: Астерион, 2014. – 180 с.
5. Вагина Л.В. Оплата труда: государственная гражданская служба. М.: РАГС, 2007. - 99 с.
6. Вебер М. Избранное. Образ общества. –М.: Юрист, 1994. – 702 с.
7. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. – 804 с.
8. Веблен Т. Теория праздного класса. М.: прогресс, 1984. – 367 с.
9. Государственная политика и управление в 2 ч. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт: учебник для бакалавриата и магистратуры / А. П. Альгин [и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. — 2-е изд., стер. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 484 с.
10. Государственная служба: сб. нормативных документов. М.: Академия народного хозяйства: Дело, 2000. – 430 с.
11. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров / В. Д. Граждан. — 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. - 641 с.
12. Добреньков, В.И., Методы социологического исследования: учеб. пособие / В.И.Добреньков, А.И.Кравченко. М.: Инфра-М, 2004. - 768с.
13. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996. – 430 с.
14. Калгин А.С. Административная реформа и административные ценности: анализ реформ в русле Нового государственного управления. М.: НИУ ВШЭ, 2014. - 221 с.
15. Классики теории государственного управления: американская школа. — М.: Изд-во МГУ, 2002. – 307 с.
16. Клименко А.В, Барабашев А.Г. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М.: ГУ ВШЭ, 2010. - 80 с.
17. Крючкова П.В. Улучшение законодательного регулирования экономической деятельности: Европейский опыт и перспективы для России. М.: ГУ ВШЭ, 2005. - 207 с.
18. Кулакова Т. А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества / Т. А. Кулакова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2011. - 209 с.
19. Любимов А.П. Депутатская этика и нравственность, см. «Парламентская этика в Р». Сборник материалов комиссии ГД ФС РФ по этике.
20. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. Том 1. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1955. - 698 с.
21. Маркузе Г. Эрос и цивилизация. Одномерный человек. М.: АСТ, 2002. – 526 с.
22. Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород: изд-во ННГУ, 1997. – 87 с.
23. Мэннинг Н. Реформа государственного управления. М.: Весь Мир, 2003. - 278 с.
24. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. М.: РАГС, 2008.
25. Нисневич Ю. А. Информационная политика России: проблемы и перспективы. М.: Фонд "Ноосфера", 1999. – 351 с.
26. Норт Д., Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 188 с.
27. Оболонский А.В., Сменникова Л. И., Ноздрачев А. Ф. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие для студентов вузов и слушателей учеб. программ по гос. упр., политологии, праву, экономике, социологии, истории. М.: Дело и др., 2000. – 439 с.
28. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие для вузов / Д. М. Овсянко, Моск. гос. юридическая акад. – 4-е изд., перераб. и доп . М.: Юристъ, 2008 . – 447 с.
29. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): современный подход: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. М.: Издательство Юрайт, 2018. - 340 с.
30. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия управленческих решений: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. М.: Издательство Юрайт, 2018. – 387 с.
31. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2018.
32. Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
33. Политика развития и политико-административные отношения. Сб. научн. ст. / Отв. ред. Сморгунов Л.В., Морозова Е.В. Краснодар: Куб. гос. ун-т, 2009. 420 с.
34. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2010. 322 с.
35. Публичная политика: институты, цифровизация, развитие / под ред. Сморгунова Л.В. - М.: Аспект Пресс, 2018. - 349 с.
36. Служебное право (Государственная гражданская служба): учеб. пособие / общ. ред. И.Н. Барциц, рук. авт. кол. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д., 2007. – 480 с.
37. Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2012. 362 с.
38. Сморгунов Л.В. Политико-административное управление. М: РАГС, 2004. – 496 с.
39. Соколова О. Н. Инновационный менеджмент: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2013. – 205 с.
40. Турен А. Возвращение человека действующего. М.: Научный мир, 1998. – 204 с.
41. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: монография; под общ. ред. А.И. Турчинова М.: Изд-во РАГС, 2009. – 271 с.
42. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебное пособие / В.В. Черепанов, В.П. Иванов. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2007. – 575 с.
43. Шафритца Дж., Хай А. Классики теории государственного управления: Американская школа. М.: Изд-во Московского университета, 2003. — 800 с.

**Статьи в журналах на русском языке**

1. Адамович А. Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Государственная служба. 2014, № 1. С. 80–83.
2. Антошин В. А. Роль этики профессионального развития в профилактике коррупции государственных и муниципальных служащих // Вопросы политологии и социологии. 2012, № 1. С. 85-90.
3. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социальноэкономического развития до государственных программ РФ // Вопросы государственного и муниципального управления (далее – ВГМУ). 2014, № 2. С. 48-64.
4. Бергер П. Общество в человеке // Социологический журнал. 1995, №2. – С. 162-180.
5. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // ВГМУ. 2016, № 3. С. 163-194.
6. Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // ВГМУ. 2007, № 1. С. 19–52.
7. Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы // Журнал российского права. 2008, № 6;
8. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие // Государство и право. 1996, № 6. С. 10–18.
9. Борисов А. Ф. Концепция социальной сферы в современном социогуманитарном дискурсе // Ученые записи Петрозаводского государственного университета. 2012, №3. С. 51-55.
10. Бойков В.Э. Реформа государственной службы: предпосылки проблемы: социологический анализ // Социология власти. 2003, № 1.
11. Буровой М. Публичная социология прав человека // Журнал социологии и социальной антропологии. 2007, Т. 10, № 4. С. 187-193.
12. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социс. 2010., № 10. С. 93-99.
13. Дерман Д.О. Стратегия внедрения ОРВ в трансформирующихся странах // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение». Сборник материалов. Вып. V. М., 2010. С. 122-153.
14. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // ВГМУ. 2014, № 1. С. 8-51.
15. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // ВГМУ. 2016, № 3. С. 7–30.
16. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы ГМУ. 2014, № 1. С. 8-51.
17. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, утв. распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. №1789-р // Собрание законодательства РФ.
18. Медушевский А.Н. Алексис де Токвиль. Социология государства и права // Социс. 2005, № 10. С. 119-128.
19. Меньшикова Г. А., Миронова А. А., Пруель Н.А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестник санкт-петербургского университета. 2016, №3. С. 110-117.
20. Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизации системы государственного регулирования // Фонд «Бюро экономического анализа». Информационно-аналитический бюллетень. 2005, № 70. С. 2.
21. Пушкарева Г.В. Государственная служба в системе механизмов формирования государственной политики // Вестник Московского университета. 2010, № 3. С. 21-38.
22. Цыганков Д.Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в России — на пути к «умному» регулированию? // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение». Сб. материалов. Вып. V. М., 2010. С. 214-237.
23. Цыганков Д.Б. Практика оценки в государственных структурах // Оценка программ: методология и практика. Под ред. Кузьмина А.И. М., 2009. —-С. 170-192.

**Электронные источники:**

1. Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия. URL: [www.oecd.org/dataoecd/30/7/42048074.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/30/7/42048074.pdf) (дата обращения: 20.02.2019)
2. Волочкова Л. Т., Минина В. Н. Реформирование государственного управления в контексте основных тенденций развития современного общества // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск №7. 15.02.2006 г. [Сайт] URL: http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2006/Volochkova.pdf (дата обращения 11.12.2018).
3. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному обществу [Электронный ресурс] URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Darendorf\_1993-5.pdf (дата обращения: 25.11.2018).
4. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. Доклад Организации экономического сотрудничества и развития. 2006. [Электронный ресурс] URL: [www.oecd.org/dataoecd/29/53/42047676.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/42047676.pdf) (дата обращения: 6.02.2019).
5. Порядок проведения эксперимента по внедрению оценки регулирующего воздействия в деятельность органов исполнительной власти Республики Северная Осетия — Алания, утвержденный постановлением Правительства Республики Северная Осетия Алания от 22 мая 2009 г. № 159. [Электронный ресурс] URL: [www.rso-a.ru](http://www.rso-a.ru) (дата обращения: 06.02.2019).
6. Шевченко И.К., Костенко М.А., Федотова А.Ю. Генезис моделей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в социально-экономическом развитии: зарубежный опыт и российская перспектива // Известия ЮФУ. Технические науки. URL: izv-tn,tti.sfedu/wpcontent/uploads/2012/8/8.pdf (дата обращения: 22.02.2019)

**Литература на английском языке:**

1. Arndt Ch., Baker A.C., Querbach T., Schultz R. Regulatory Indicators of Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results, OECG Regulatory Policy working papers N 1. Paris, OECG publishing, 2015, 65 p
2. Arndt C. The Politics of Governance Ratings. International Public Management Journal, 2008, 3, рр. 275–297.
3. Barabashev A., Straussman J.D. Public Service Reform in Russia, 1991–2006 // Public Administration Review. 2007. No. 67 (3). P. 373–382.
4. Barber M. Instruction to deliver: Tony Blair, public services и the challenge of achieving targets. 2007. London: Politico's, XIII, 418. 370 р.
5. Bevir M.M., Rhodes R.W., Weller P.P. Traditions of Governance: Interpreting the changing Role of the Public Sector. Public Administration, 2003, 81, рр.
6. Boyne G.A. Sources of Public Service Improvement: A critical review and research agenda // Journal of Public Administration Research and Theory, 2003. Vol. 13, рр. 367–394
7. Callahan K. Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation. USA, Harrisburg, Middletown, Pennsylvania, CRC Press, Tailor and Francis Group, 2007. 349 p.
8. Cohen N. Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles: The On-Going Civil Service Reform in Israel. Public Administration and Development, 2016, Vol. 36, Is. 1, pp. 20–34.
9. Colton T., Holmes S., eds. The State after Communism: Governance in the New Russia. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2006.
10. Considine M. Making Public Policy. Ney York: Polity Press, 2005.
11. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review, 2000, Vol. 60, Issue 6, рр. 549-559.
12. Drechsler W. The Re-emergence of «Weberian» Public Administration after the Fall of New Public Management // The Central and Eastern European Perspective. 2005. No 6, pр. 94–108.
13. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Managementю. Post-autistic economics review. 2005. Issue 33. рр. 17–28.
14. Elling R., Thompson L. Human Resource Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for civil Service Reform // Review of Public Personnel Administration. 2006, No 26, Vol. 4, рр. 302-334.
15. Forbes M., Lynn L.E. How Does Public Management Affect Government Performance? Findings from International Research // Journal of Public Administration Research and Theory, 2005, vol. 15, is. 4, pp. 559-584.
16. Fung A. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. Public Administration Review, 2015, Vol. 75, Issue 4, рp. 513–522.
17. Gaman-Golutvina O. State and State Bureaucracy in the Context of Public Administration Reforms. In: Oleinik A., ed. Administrative Reform in Post-Socialist Countries. London: Routledge, 2008;
18. Guba E.G., Lincoln Y. S. Fourth Generation Evaluation. USA, Newbury Park, CA, Sage Publ., 1989. 296 p.
19. Habermas J. L’espace public. Paris: Payot, 1987; Frazer N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy // Habermas and Public Sphere / Ed. by C. Calhoun. Cambridge, 1992. P. 109—142.
20. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: Polity, 1996. 307 p.
21. Hardiman N., Scott C. Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland. Public Administration, 2010, 88 (1), 170-189.
22. Impact Assessment Guidelines (European Commission). — SEC, 2009. Р. 4.
23. Indicators of Regulatory Management System. 2009 Report. URL: http://www.oecd.org/ regreform/regulatory-policy/44294427.pdf (дата обращения: 23.02.2019). Р. 9.
24. Levy B. Governance Reform: Getting the Fit Right. Public Administration and Development, 2015, Vol. 35, I. 4, pp. 238–249.
25. Nistotskaya M., Cingolani L. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence Journal of Public Administration Research and Theory, 2015, 8, 1-25.
26. Oliveira J.A.P. de, Jing Y., Collins P. Public Administration for Development: Trends and the Way Forward. Public Administration and Development, 2015, Vol. 35, Is. 2, pp. 65–72.
27. Public Administration. The State of Discipline / Ed.by N. Lynn, A. Wildawsrky. Chartham, New York, 1990. 235 p.
28. Rosenbloom D. H. Public Administration Theory and the Separation of Powers // Shafritz J. M. Classics of Public Administration. New York: Harcourt Brace, 1997**.**
29. Rethinking Political Institutions. In: The Art of the State / Ed. by Shapiro, I., Skowronek, S., Galvin, D. New York: NY University Press, 2006.
30. Riggs F. Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. International Political Science Review. 1997. Vol. 18. № 3. P. 274-275.
31. Robinson N. The Political Origins of Russia’s ‘Culture Wars’. Limerick: University of Limerick, Department of Politics and Public Administration, 2014.
32. .Stoker G. Public value management - A new narrative for networked governance? American Review of Public Administration, 2006, 36 (1), 41-57.
33. Thompson D.F. Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption, 1995. 257 p.
34. Toffler A. Powershift: Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century. Bantam Books, 1990. 585 с
35. Wilson W. The Study of Administration // Political science quarterly. Vol. 2 (June). 1887.P. 197-222.

# **Приложения**

# **Приложение 1. Основные отличия системы Public Administration от традиционного государственного управления**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Критерии различия | Государственное управление | Public administration |
| Цели управления | Порядок в стране и благополучие правящего класса | Эффективность работы государственных служб и благополучие граждан |
|  | - Максимизация налогов;  - создание условий для роста экономики;  - управление территориями;  - минимизация классовых и социальных конфликтов и др. | -Оптимизация налогообложения;  - активная помощь экономике в виде программ развития;  - рост автономности управления территориями как условия приближения власти к населению,  - минимизация социальных конфликтов: снижение диспропорций между социальными группами, жителями регионов, мигрантами и собственным населением и др. |
| Направления управленческих коммуникаций | В основном «сверху вниз» | Координация взаимодействия |
| Доминирующий тип (формы) управления | Приказ | Координация и регулирование |
| Применяемые технологии воздействия | - Выбор президента страны;  - законы и государственные акты;  - назначение руководителей государственных служб и подразделений;  - отчетность глав комитетов и регионов перед президентом и парламентом и др. | - Выбор президента страны, руководителей на местах на основании их программ;  - участие населения в отзыве устаревших законов и экспертизе уже применяемых; - выборы руководителей, открытые вакансии, конкурсы претендентов;  - общественный контроль в форме жалоб, принятия отчетов о деятельности служб, мониторинг показателей развития и др. |

Продолжение приложения 1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели оценивания эффективности управления | Простейшие количественные статистические показатели оценки динамики развития страны | Постоянный, открытый для пользования мониторинг количественных и качественных показателей, включая динамику численности населения, рост индекса человеческого капитала, эффективности государственных расходов, удовлетворенность жителей властью и условиями жизни, экологию и т. д. |
| Субъект, формирующий социальные ценности | Государство | Население, инициативные группы |
| Методы оценивания результатов | Закрытая информация в виде отчетов правительству | Открытые результаты экспертов, ученых, специалистов |

# **Приложение 2. Базовые исследования по тематике Public Administration в США**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Общее направление | Название работ | Основные идеи |
| Политическое | Frank J. Goodnow, “Politics and  Administration” in Jay M. Shaft  Ritz, ed. Classics of Public Administration, Fourth Edition (Fort Worth: Harcourt-Brace, 1997). | Автор концепции «сдержек-противовесов», как постоянного и необходимого противостояния политического руководства и исполнительной власти. |
| - Appleby, Paul H. Policy and Administration. Birmingham, AL: University of Alabama Press,      1949. | Исследование структуры административной власти США |
| Appleby, Paul H, Big Democracy,  New York: Knopf, 1945. | Описание природы политической власти: ее относительной некомпетентности, неумения считаться с расходами, но несущей обновление. |
| Pendleton Herring, The  Politics of  Democracy: American Parties in  Action ,New York: Rinehart,  1940, | Описание внутрипартийной жизни с постановкой этических проблем о целях политиков |
| Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. Implementation. Berkeley, CA: University of      California Press, 1973. | Обоснование полного несоответствия целей официальной политики и ее проявлениях в жизни |
| Schick, Allen, ed. Making Economic Policy in Congress. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983. | Описание реалий внутренней жизни и деятельности Конгресса США |

Продолжение приложения 2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Организационное | -James Q. Wilson, Bureaucracy: What  Government Agencies Do and Why  They Do It (New York: Harper  Collins, 1989)  -Anthony Downs, Inside Bureaucracy  (Glenview, IL: Scott Foresman, 1967).    - Herbert Kaufman, Are Government  Organizations Immortal? (Washington,  DC: The Brookings Institution, 1976).  -E. Pendleton Herring, “Public  Administration.”  -Katz, Daniel and Kahn, Robert L. The Social Psychology of Organizations. New York: Wiley,      1966.  Mosher, Frederick C. Democracy and the Public Service: Second Edition. New York: Oxford      University Press, 1982.  Simon, Herbert A. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in      Administrative Organization: Third Edition. New York: Macmillan, 1976.  Simon, Herbert A., Smithburg, Donald W., and Thompson, Victor A. Public Administration.      New York: Knopf, 1964. | Обоснование необходимости и преимуществ агентств.  Описание деятельность отдельных Агентств.  Автор концепции «Жизненного цикла» Агентств  Сравнительный анализ агентств с учетом факторов жизненного цикла и роли личности.  Социологическое исследование организации, раскрывающее зависимость успехов работников от воздействий их руководителей.  Попытка выделить обязательные процедуры в работы социальных учреждений  Описание особенностей принятия управленческих решений в социальной организации.  Описывается опыт разделение труда в социальных организациях и как следствие — повышение эффективности работы. |

Продолжение приложения 2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Менеджериальное | McGregor, Douglas. The Professional Manager. New York: McGraw-Hill, 1967.  Kenneth J. Meier, “Bureaucracy and  Democracy: The Case for More  Bureaucracy and Less Democracy.”  Public Administration Review, V. 57  (May/June 1997), Accessed from  [http:/firstsearch.org](http://firstsearch.org/) 19 February,2000. | Обоснование необходимости внедрить менеджериальный подход в систему гос. управления  Критика принципа «нулевого бюджета» как сдерживающего стратегическое развитие |
| Социологическое | - Robert K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality.” In Robert K. Merton, et al., Reader in Bureaucracy (Glencoe, IL: The Free Press, 1952).,  Charles E. Lindblom and David K.  Cohen, Usable Knowledge: Social  Science and Social Problem Solving  (New Haven, CT: Yale University  Press, 1979).  -Michael Lipsky, Street Level  Bureaucracy: Dilemmas of the  Individual in Public Services (New  York: Russell Sage Foundation, 1980).  -Dwight Waldo, The Enterprise of  Public Administration (Novato, CA:  Chandler and Sharp, 1980)  Coe, Barbara A. “How Structural Conflicts Stymie Reinvention.” Public Administration      Review, V. 57 (Mar./Apr. 1997), 168-173. Accessed 19 February 2000 from      [http://www.firstsearch.oclc.org](http://www.firstsearch.oclc.org/)  Frederickson, H. George. New Public Administration. Birmingham, AL: University of Alabama      Press, 1980.  Present, Phillip E. People and Public Administration. Pacific Palisades, CA: Palisades, 1979. | Социальный портрет политической бюрократии (членов Парламента)  Анализ действий представителей власти сквозь призму «рационального действия».  Социальный портрет «уличной бюрократии» или работников низшего уровня государственной власти — социальных работников.  Роль Public Administration в социальной системе, т.е. место власти в системе жизнедеятельности человека.  Описание конфликта между «старыми» и «молодыми» сотрудниками как обязательного противостояния  Выявление 5 основных типов администраторов, а также описание системы взаимодействия личности и структуры (или описания возможностей реализации личности в небольшом коллективе).  Попытка представить социальные результаты Public Administration , т.е. дать ей оценку населением |

# **Приложение 3. Базовые исследования по тематике Public Administration в Европе**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Направление | Авторы и название работ | Основная идея работы |
| Политическое | - Flora P., Heidenheimer F (eds) “The development of Welfare States in Europe and America”,1981  - Konig,H, J.von Oertzen, Wagner F. (eds), Public Administration in FRG, 1989  - Inglehart,R. The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics, 1977  - Schmid G and Treiber H. “Burokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialburokratie in der Bundesrepublik Deutschland (1975)  - Berger S.D. “Organizing Interests in Western Europe”,1981  - Habermas J “Legitimationsprobleme im Spatkapitalismus” 1973  - Luhman N. “Politische Theorie in Wohlfahrtsstaat”, 1981 | Сравнительный анализ технологий государственного управления как проявления возможностей демократизации.  Описание становления и сложившихся проблем Public Administration в ФРГ.  Переход на новые политические ценности  Описание перестройки органов исполнительной власти (министерств) в Германии  Движущие мотивы политических решений (интересы) в Западной Европе  Публичность и легитимность в гос. управлении  Социологический ракурс реформирования политического управления |
| Организационное | Grunov D. “Burokratisierung und deburokratisierung im Wohlfahrts-staat. Sociologische Analysen eines gesellschartlichen Problems”, 1982  Maynts R. “Burokratische Organisation”, 1968 | Социологический анализ реструктуризации органов государственного управления  Сравнительный анализ структур бюрократических организаций |
| Менеджериальное | Lehner F, Widmaier U. “Market Failure and Growth of Government: A Sociological Explanation, 1981 | Переход на рыночные принципы функционирования гос.учреждений |
| Социологическое | Goodsell Ch.T (ed) The Public Encounter. Where States and Citizen meets , 1981  Grunov D, Hegner F. (eds) “Welfare or Bureaucracy? Problems of Matching Social Services in Clients” Needs”, 1980  Luhmann N. Mayntz R “Personell im Offentlichen Dienst. Eintritt und Karriere”, 1973  Etzioni-Xalevy E Bureaucracy and Democracy, L-n. 1983 | Передовые формы и технологии взаимодействия местной власти и населения  Качество государственного обслуживания населения  Кадровые и личностные проблемы государственных служащих  Возможности и необходимость социального контроля за бюрократией. |

# **Приложение 4. Публикации, посвященные административных реформам найденные в журналах**

|  |  |
| --- | --- |
| Название и автор публикации | Место размещения |
| 1. Усиливать аналитические функции реформы (редакционная статья) | ГС, 2009,№1, с.27-32 |
| 2.Дубик Г.Преемственность процесса реформирования государственной. службы | ГС, 2009, №2, с.5-8. |
| 3. Дубик Г. Участие народа в финансовом контроле | ГС, 2009, №3,с.12-16 |
| 4. Илларионова Т. Административная реформа как глобальное явление | ГС 2010 №б с.21-24 |
| 5.Илларионова Т Общественная экспертиза – инновационному управлению | ГС, 2011, №5, с.53 |
| Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. | ГС, 2011, №4,с.14-18 |
| Оболонский А.В. Вовлеченность граждан. Общественный контроль. открытость власти | ГС 2011, №4, с.6-8 |
| Е.Тополева-Солдунова Общественный мониторинг социальных указов Президента | ГС, 2013 №1,с.6-10 |
| Е.Поспелова, М.Казакова Применение концепции NPM в России, | ГС,2015,№2, с.22-28 |
| Е.Литвинцева, О.Переверзина Внедрение принципов открытости в государственно-служебную культуру | ГС, 2015, №2, с.49-53, |
| А.Адамович Реформирование системы государственной службы РФ, | ГС, 2014, №1,с.80-86 |
| Е.Поспелова, М.Казакова Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР, | ГС, №6, 2014, с.100 |
| Контрактная система как инструмент модернизации (экспертная дискуссия) | ГС, 2016,№1, с.57- |
| Г.Борщевский Вектор трансформации института государственной службы в России на современном этапе, | ГС,2016, №5. С.57 |
| Н.Бакурская Современные методы коллективной экспертизы, | ГС, 2016, №2, с.116-120 |

|  |  |
| --- | --- |
| Борщевский Г.Административные реформы: взгляд российских политических лидеров | ГС, 2017. №4, с.32-41 |
| Зиновьева Е.В. Внедрение оценки регулирующего воздействия в муниципальных округах Российской Федерации: проблемы и перспективы, | ГС, 2017,№2. 99-103 |
| С. Устинкин, С. Каптерев, А.Мартынов Административные реформы в условиях модернизации публичного. управления, | Власть, №12, с.45-48 |
| Л. Кальмина, О.Малыгина Губернаторский отчет как структурный элемент делопроизводства в царской России, | Власть, 2012, №12, 141-145 |
| Е. Гаталов Проблемы современной административной государственной реформы в России | Власть, 2009, №3, с.25-28 |
| И.Мельникова Административная реформа в контексте отношений общества и власти, | Власть, 2011, №3, с.22-25 |
| А. Бикташева Губернский отчет как персональный текст | Власть, . 2011, №3, 167-170 |
| С. Расторгуев, Сравнительный контент- анализ губернаторских отчетов за 2012 г. | Власть, 2013, №5, с. 82-92 |
| Кабанов П.А. Общественная проверка деятельности органов публичной власти в сфере противодействия коррупции: понятия и содержание | Политикаи общество, 2014, №9, 1101-09 |
| Кабанов П.А. Общественная проверка деятельности органов публичной власти в сфере противодействия коррупции: понятия и содержание | П и О, 2014, №9, 1101-1109 |
| Кабанов П.А. Общественная экспертиза как форма контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере противодействия коррупции: теоретико-правовой анализ | П и О, 2015, №10, 1168-1184 |
| Кабанов П.А. Общественный мониторинг деятельности органов публичной власти как форма общественного .контроля в сфере противодействия коррупции: понятие, содержание, перспективы развития | П и О, 2014, (№11), 1323-1339 |
| Биговчий О.С. Формирование «электронного правительства» как эффек-тивного института взаимодействия власти и общества на территории РФ | П и О, 2013, №9, 1141-1150 |
| Зайцев А.В. Диалог государства и гражданского общества, его роль и место в институциональном дизайне публичной политики | П иО,2012, №12, 2013, 1469-1479 |
| Зайцев А.В. Гражданский диалог в ЕС и диалог государства и гражданского общества в современной России: опыт сравнительного анализа, | П и О, 2012, №12, 28-37 |
| Мапельман В.П. Государственные служащие в РФ, | П и О, 2013, №6, 678-687 |
| Перегудов С.П. Концепция мониторинговой демократии: к новым отношениям власти и общества, | Политические исследования, 2012, №6, 55-68 |

# **Приложение 5. Программа исследования «Интервью государственных гражданских служащих Администрации Ленинградской области»**

**Цель:** выявить влияние процесса реформирования государственной службы на профессиональную деятельность гражданского служащего и описать отношение чиновника к данному процессу.

**Задачи:**

1. выявить личный опыт государственных гражданских служащих как непосредственных участников реформирования их института;
2. оценить направления реформирования;
3. выявить сложности, с которыми столкнулись государственные гражданские служащие в процессе реформирования;
4. определить степень удовлетворенности своей профессиональной деятельностью государственными гражданскими служащими.

**Объект:** государственныегражданские служащие, занимающие различные должности в Администрации Ленинградской области

**Предмет:** влияние процесса реформирования государственной службы на профессиональную деятельность гражданского служащего.

**Гипотезы:**

1. Возникновение проблем, связанных с успешным внедрением административной реформы, в большинстве случаев зависит от центрального руководства.
2. Гражданские служащие поддерживают внедрение принципа открытости исполнительной власти**.**

**Метод исследования:** интервью государственных гражданских служащих, занимающих посты в Администрации Ленинградской области.

**Гайд вопросов:**

1. Скажите, пожалуйста, как называется Ваша должность?

2. Как долго Вы работаете в системе государственной гражданской службы?

3. Какие реформы в органах исполнительной власти последних 10 лет Вы считаете наиболее важными? Почему?

4. Пожалуйста, назовите сложности, с которыми Вы сталкиваетесь при внедрении реформ, как Вы думаете, почему они возникают?

5. Как Вы считаете, какая система в органах исполнительной власти на данный момент наиболее нуждается в реформировании? Почему?

6. По Вашему мнению, с чем может быть связано успешное внедрение административной реформы?

7. Как Вы считаете, всегда ли уместен принцип открытости исполнительной власти, не усложняет ли он Вашу работу? Пожалуйста, обоснуйте свой ответ.

8. Сталкивались ли Вы в своей работе с оценкой регулирующего воздействия? Если да, то, по Вашему мнению, насколько необходима данная процедура?

9. Пожалуйста, назовите 5, по Вашему мнению, самых главных этических принципов государственного гражданского служащего. Почему именно они?

10. Вы выполняете огромный объем работ в своей профессиональной деятельности, как относитесь к тому, что СМИ, Интернет практически не освещают эту сторону государственной службы?

11. Скажите, пожалуйста, когда Вы решили стать государственным гражданским служащим? Почему?

12. В чем видите плюсы и минусы Вашей работы?

13. Планируете ли Вы в ближайшее время сменить сферу профессиональной деятельности? Почему?

14. Хотели бы Вы, чтобы Ваши дети стали государственным гражданским служащим?

**План проведения работ:**

1. составление программы исследования: первая половина марта 2019 г.;
2. интервью с государственными служащими: вторая половина марта 2019 г.
3. обработка данных и составление отчета: апрель 2019 г.

# **Приложение 6. Анализ тематики административных реформ на публичной арене российских научных журналов**

**Цель:** анализ содержания базовых тематических журналов на предметы выяснения степени популярности административных реформ.

**Задачи:**

1. выяснить наличие непосредственно публикаций об административной реформе в РФ;
2. выявить упоминаемость близкой тематики, типа реформирование и модернизация;
3. выявить административные реформы за рубежом;
4. выяснить опыт реформирования управления;
5. выявить направления административной реформы.

**Объект:** публикации в журналах: «Государственная служба», «Власть», «Политика и общество (Nota bene)», «Политические исследования», «Новое время» (The New Times).

**Предмет:** степень освещенности тематики административных реформ.

**Гипотезы:** освещение проведения административной реформы, не являются знаковыми предметами обсуждения.

**Метод исследования:** анализ документов.

**План проведения работ:**

1. составление программы исследования: март 2019 г.;

2. анализ публикаций: вторая половина марта 2019 г.

3. обработка данных и составление отчета: апрель 2019 г.

# **Приложение 7. Транскрипт интервью**

Все интервью исследователь провел в марте 2019 года. Респонденты – гражданские государственные служащие, занимающие различные должность в Администрации Ленинградской области, в комитете по печати и связям с общественностью, в отделе общественно-политического анализа.

Все беседы проходили в офисах интервьюируемых. Приведена сокращенная версия интервью.

**Интервью №1**

- Как долго Вы работаете в системе государственной гражданской службы?

*- Более 15 лет*

- Какие реформы в органах исполнительной власти последних 10 лет Вы считаете наиболее важными?

*- Я не считаю какие-либо реформы достаточно важными, потому что они не привели к ощутимым результатам.*

- Назовите сложности, с которыми Вы сталкиваетесь при внедрении реформ, как Вы думаете, почему они возникают?

*- Сложности практически всегда возникают из-за долгого процесса согласования любых решений. Пока решение находится на стадии согласования, оно становится не актуальным, а также нет возможности самостоятельно принимать решения на местах.*

- Как Вы считаете, какая система в органах исполнительной власти на данный момент наиболее нуждается в реформировании?

*- Система разделения органов исполнительной власти по полномочиям и тенденция к объединению, укрупнению структурных единиц.*

- По Вашему мнению, с чем может быть связано успешное внедрение административной реформы?

*- Только с грамотным распределением полномочий между органами исполнительной власти и исключением дублирования полномочий.*

- Как Вы считаете, всегда ли уместен принцип открытости исполнительной власти, не усложняет ли он Вашу работу?

- *Принцип открытости помогает в работе, а не усложняет ее. Граждане, которые видят работу чиновника, больше доверяют ему. Искореняется мнение о чиновниках, как о людях «не знающих обычной жизни».*

- Сталкивались ли Вы в своей работе с оценкой регулирующего воздействия?

*- Нет, я не сталкиваюсь, но могу Вам сказать, что эту процедуру необходимо упрощать и делать ее более прозрачной.*

- Пожалуйста, назовите 5, по Вашему мнению, самых главных этических принципов государственного гражданского служащего.

- *Честность, порядочность, пунктуальность, уважение к гражданину, преданность своему делу.*

- Вы выполняете огромный объем работ в своей профессиональной деятельности, как относитесь к тому, что СМИ, Интернет практически не освещают эту сторону государственной службы?

*- Работа освещается посредством сайта органа исполнительной власти (он тоже зарегистрирован как СМИ). СМИ призваны освещать именно результат этой работы, а не процесс. И работаем ради результата на благо общества, а не для освещения. Однако, для положительной оценки населения работы госслужащего освещение необходимо, но в разумных количествах.*

- Скажите, пожалуйста, когда Вы решили стать государственным гражданским служащим?

*-* *Так сложилось. После окончания университета проходила различные собеседования, конкурсы. Больше всего заинтересовало предложение о работе в органе исполнительной власти – условия труда, должностные обязанности, денежное содержание.*

- В чем видите плюсы и минусы Вашей работы?

- *Плюсы - возможность осуществлять социально-значимые функции. Минусы - невозможность принять решение самостоятельно, долгое согласование решений.*

- Планируете ли Вы в ближайшее время сменить сферу профессиональной деятельности?

*- Пока не определилась. Хочу развиваться в профессиональной сфере. Если такая возможность будет на госслужбе – продолжу работу.*

- Хотели бы Вы, чтобы Ваши дети стали государственным гражданским служащим?

*- Выбор за ними. В целом не против.*

- Спасибо за Ваши ответы!

**Интервью №2**

- Как долго Вы работаете в системе государственной гражданской службы?

*- Более 10 лет.*

- Какие реформы в органах исполнительной власти последних 10 лет Вы считаете наиболее важными?

*- Ликвидация дублирующих функций органов исполнительной власти, поскольку, таким образом, появляется возможность переформатировать кадровый состав и избавить от лишних дублирующих обязанностей.*

- Назовите сложности, с которыми Вы сталкиваетесь при внедрении реформ, как Вы думаете, почему они возникают?

*- Сложностей не испытываю. Предполагаю, что они могут возникнуть при адаптации к нововведенным нормативам, в связи с возможным отсутствием опыта.*

- Как Вы считаете, какая система в органах исполнительной власти на данный момент наиболее нуждается в реформировании?

*- Распределение профильных обязанностей. Дублирование функций/обязанностей кадрового состава*.

- По Вашему мнению, с чем может быть связано успешное внедрение административной реформы?

*- С заранее детально продуманными этапами реформы. Постепенным переводом государственных гражданских служащих к исполнению новых обязанностей.*

- Как Вы считаете, всегда ли уместен принцип открытости исполнительной власти, не усложняет ли он Вашу работу?

*- За исключением государственной тайны – уместен. Таким образом, у общественности формируется понимание функционирования и работы исполнительной власти.*

- Сталкивались ли Вы в своей работе с оценкой регулирующего воздействия? Если да, то, по Вашему мнению, насколько необходима данная процедура?

*- Нет, не сталкивалась.*

- Пожалуйста, назовите 5, по Вашему мнению, самых главных этическихпринципов государственного гражданского служащего.

*- Добросовестное, компетентное выполнение должностных обязанностей; проявление корректности в обращении с гражданами и должностными лицами; осуществление деятельности в пределах своих полномочий; соблюдение норм служебной/профессиональной этики; оказание содействия СМИ в получении информации о деятельности государственного органа.*

*Это базовые принципы, на которых строится работа.*

- Вы выполняете огромный объем работ в своей профессиональной деятельности, как относитесь к тому, что СМИ, Интернет практически не освещают эту сторону государственной службы?

*- Работаем над этой сферой. Инициатива самих органов исполнительной власти по освещению различных аспектов их деятельности и создание информационных поводов способствуют проявлению интереса у СМИ.*

- Скажите, пожалуйста, когда Вы решили стать государственным гражданским служащим?

*- Непосредственно после окончания университета. Был предложен вариант вакансии по специальности.*

- В чем видите плюсы и минусы Вашей работы?

*- Плюсы: стабильность, защищенность. Минусы: излишняя бюрократия.*

- Планируете ли Вы в ближайшее время сменить сферу профессиональной деятельности? Почему?

*- Не планирую.*

- Хотели бы Вы, чтобы Ваши дети стали государственным гражданским служащим?

*- Да, хотела бы.*

- Спасибо за Ваши ответы!

**Интервью №3**

- Как долго Вы работаете в системе государственной гражданской службы?

*- 5 лет.*

- Какие реформы в органах исполнительной власти последних 10 лет Вы считаете наиболее важными?

*- Реформы организации государственной службы и обеспечения ее открытости в интересах развития гражданского общества и укрепления государства*

- Назовите сложности, с которыми Вы сталкиваетесь при внедрении реформ, как Вы думаете, почему они возникают?

*- Непланомерное исполнение нововведений, а причина - это внедрение реформ без обучения сотрудников.*

- Как Вы считаете, какая система в органах исполнительной власти на данный момент наиболее нуждается в реформировании?

*- Нужно как можно активнее внедрять современные технологии управления.*

- По Вашему мнению, с чем может быть связано успешное внедрение административной реформы?

*- С тщательной разработкой нормативно-правовой базы системы государственной службы и обучением государственных гражданских служащих новым стандартам.*

- Как Вы считаете, всегда ли уместен принцип открытости исполнительной власти, не усложняет ли он Вашу работу?

- *Работу усложняет, но таким образом система становится более понятной и доступной населению.*

- Сталкивались ли Вы в своей работе с оценкой регулирующего воздействия?

*- Нет, ни разу.*

- Пожалуйста, назовите 5, по Вашему мнению, самых главных этических принципов государственного гражданского служащего.

*- Беспристрастности и независимости, ответственности, справедливости, законности, чувство долга.*

- Вы выполняете огромный объем работ в своей профессиональной деятельности, как относитесь к тому, что СМИ, Интернет практически не освещают эту сторону государственной службы?

*- По моему мнению, стоит рассмотреть вопрос формирования общественного мнения в отношении работы госслужащих. В настоящее время представление населения о госслужащих строится исключительно на примере медийных лиц, деятельность которых не отражает действительность.*

- Скажите, пожалуйста, когда Вы решили стать государственным гражданским служащим?

*- Со времен школы. Причина - Ощущение потребности помогать людям, хотелось работать на благо системы, сделать ее лучше.*

- В чем видите плюсы и минусы Вашей работы?

*- Плюсы – стабильность, социально-полезная деятельность. Минусы – большой объем работы, негативное общественное мнение.*

- Планируете ли Вы в ближайшее время сменить сферу профессиональной деятельности?

*- Нет, не планирую*

- Хотели бы Вы, чтобы Ваши дети стали государственным гражданским служащим?

*- Да, если это будет им интересно*

- Спасибо за Ваши ответы!

1. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному обществу [Электронный ресурс] URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Darendorf_1993-5.pdf> (дата обращения: 25.11.2018). [↑](#footnote-ref-1)
2. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 1. Изд. 2-е. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1995. С. 270-271.

   2 Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996. C. 205. [↑](#footnote-ref-2)
3. Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 313. [↑](#footnote-ref-3)
4. Маркузе Г. Эрос и цивилизация. Одномерный человек. М.: АСТ, 2002. С. 258. [↑](#footnote-ref-4)
5. Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1998. С. 138. [↑](#footnote-ref-5)
6. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному обществу [Электронный ресурс] URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Darendorf_1993-5.pdf> (дата обращения: 25.11.2018). [↑](#footnote-ref-6)
7. Турен А. Возвращение человека действующего. М.: Научный мир, 1998. С. 109. [↑](#footnote-ref-7)
8. Веблен Т. Теория праздного класса. М.: прогресс, 1984. С. 201-202. [↑](#footnote-ref-8)
9. Васильева Е. А. Управление социальным потенциалом государственной гражданской службы (на примере Республики Саха (Якутия)). СПб.: Астерион, 2014. С. 31. [↑](#footnote-ref-9)
10. Тм же, с.. 34. [↑](#footnote-ref-10)
11. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 1. Изд. 2-е. М.: Гос. изд-во полит. Лит-ры, 1995. С. 270-271. [↑](#footnote-ref-11)
12. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996. C. 205. [↑](#footnote-ref-12)
13. Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 313. [↑](#footnote-ref-13)
14. Маркузе Г. Эрос и цивилизация. Одномерный человек. М.: АСТ, 2002. С. 258. [↑](#footnote-ref-14)
15. Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1998. С. 138. [↑](#footnote-ref-15)
16. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному обществу [Электронный ресурс] URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Darendorf_1993-5.pdf> (дата обращения: 25.11.2018). [↑](#footnote-ref-16)
17. Турен А. Возвращение человека действующего. М.: Научный мир, 1998. С. 109. [↑](#footnote-ref-17)
18. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия управленческих решений: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 23-24. [↑](#footnote-ref-18)
19. Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С.18. [↑](#footnote-ref-19)
20. Шафритца Дж., Хай А. Классики теории государственного управления: Американская школа. М.: Изд-во Московского университета, 2003. — 800 С. [↑](#footnote-ref-20)
21. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): современный подход: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 194. [↑](#footnote-ref-21)
22. Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С.72. [↑](#footnote-ref-22)
23. Сморгунов Л.В. Политико-административное управление. М: РАГС, 2004. – 496 с. [↑](#footnote-ref-23)
24. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): современный подход: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 203. [↑](#footnote-ref-24)
25. Оболонский А.В., Сменникова Л. И., Ноздрачев А. Ф. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие для студентов вузов и слушателей учеб. программ по гос. упр., политологии, праву, экономике, социологии, истории. М.: Дело и др., 2000. С. 11. [↑](#footnote-ref-25)
26. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 200. [↑](#footnote-ref-26)
27. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция). [↑](#footnote-ref-27)
28. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. М.: РАГС, 2008. С.2. [↑](#footnote-ref-28)
29. Граждан, В. Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. М. : Издательство Юрайт, 2015. С.16. [↑](#footnote-ref-29)
30. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): современный подход: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 206-208. [↑](#footnote-ref-30)
31. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): современный подход: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. — М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 35 [↑](#footnote-ref-31)
32. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): современный подход : учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. — М. : Издательство Юрайт, 2015. С. 38. [↑](#footnote-ref-32)
33. Thompson D.F. Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption, 1995 [↑](#footnote-ref-33)
34. По поводу подарков также нет единой практики: в Германии необходимо декларировать дорогие (свыше 10 000 марок), Италии – 5500 долл, (в ценах на начало 2000г.). В Аргентине, Польше, Мексике, Индии нет ограничений на подарки, пока они не переходят во взятки. [↑](#footnote-ref-34)
35. Парламентская этика: сравнительный анализ, М.: 2003. С. 43-52. [↑](#footnote-ref-35)
36. Любимов А.П. Депутатская этика и нравственность, см. «Парламентская этика в Р». Сборник материалов комиссии ГД ФС РФ по этике [↑](#footnote-ref-36)
37. Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия. URL: [www.oecd.org/dataoecd/30/7/42048074.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/30/7/42048074.pdf) (дата обращения: 20.02.2019) [↑](#footnote-ref-37)
38. Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизации системы государственного регулирования // Фонд «Бюро экономического анализа». Информационно-аналитический бюллетень. 2005, № 70. С. 2 [↑](#footnote-ref-38)
39. Impact Assessment Guidelines (European Commission). — SEC, 2009. S.4. [↑](#footnote-ref-39)
40. Меньшикова Г. А., Миронова А. А., Пруель Н.А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестник санкт-петербургского университета. 2016, №3. С. 110 [↑](#footnote-ref-40)
41. Меньшикова Г. А., Миронова А. А., Пруель Н.А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестник санкт-петербургского университета. 2016, №3. С. 109 [↑](#footnote-ref-41)
42. «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ» [↑](#footnote-ref-42)