

The potential strategies of municipal workers' behavior in cases, when the conditions of their professional activity are changed, were described.

The interrogation was held in February and March, 2017, in e-testing format, which allowed to achieve anonymity of collected and processed data, and to increase the authenticity of the information. 100 % of middle-ranking local government employees were interrogated, who hold ranks of leading and main groups of ranks of municipal service, executive and regulatory local governments of municipal entities and other municipal authorities situated on the territory of Sverdlovsk region.

Keywords: local government employee, middle-rank, motivation, development of professional competence, social community.

УДК 354

Д. С. Кононова, Т. М. Резер

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические основания процесса реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации. Особый исследовательский интерес представляет изучение теоретических основ реформирования государственной гражданской службы. С помощью метода анализа были определены основные категории этого процесса и модели реформирования гражданской службы. В статье предпринята попытка установления причин эффективности и неудач процесса реформирования государственной гражданской службы в России. Вопросы осмысления процесса реформирования российской государственной гражданской службы находятся в центре внимания многих исследователей из различных областей научного знания – политологов, историков, экономистов, социологов, правоведов. В целях более точного понимания целей, задач и основных направлений объекта исследования, необходимо рассмотреть такие понятия, как реформа, реформирование, модернизация и трансформация, реструктуризация. Для того чтобы уточнить понимание обозначенных определений, будут использованы элементы лексического этимологического и морфологического анализа.

Реформы принято делить на экономические, политические, правовые и социальные. В узком смысле они направлены на преобразование отдельного общественного института или отношений, в связи с чем можно выделить три уровня реформ: макро, мезо и микроуровня. Сущность реформирования можно рассматривать с точки зрения двух научных подходов: системного и деятельностного подходов. Также в статье подробно изучается эпоха реформирования три ключевых направления: реформа федеративных отношений и местного самоуправления, административная реформа и реформа естественных монополий. На рубеже двадцатого и двадцать первого веков были необходимы серьезные организационно-правовые меры для формирования оптимальной системы государственного управления. Оставшиеся от командно-административной экономики Советского союза полномочия органов исполнительной власти, стали не актуальны в условиях рыночной экономики.

Под административной реформой стоит понимать реструктуризацию органов исполнительной ветви власти в целях их дальнейшего эффективного функционирования на основаниях точной регламентации их деятельности. Особое место в ходе развития административной реформы занимает реформа государственной службы. Существует прямая корреляция между успешностью функционирования государственных институтов и уровнем профессиональных компетенций служащих, которые составляют основную массу работников органов власти. С помощью принятия ряда нормативно-правовых актов государственная служба получила комплексное регулирование, а именно, организационно и юридически обособилась государственная гражданская служба, как отдельный вид.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, реформа, реформирование, сущность процесса реформирования государственной гражданской службы.

Вопросы осмысления процесса реформирования российской государственной гражданской службы находятся в центре внимания многих исследователей из различных областей научного знания — политологов, историков, экономистов, социологов, правоведов. Все работы в данной области можно условно разделить на три категории:

1. Изучение исторических предпосылок формирования института государственной гражданской службы, а также этапов его реформирования.

2. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта реформирования государственной службы.

3. Теоретическое основание процесса реформирования.

Особый исследовательский интерес представляет изучение теоретических основ реформирования государственной гражданской службы.

В целях более точного понимания целей, задач и основных направлений объекта исследования, необходимо рассмотреть такие понятия, как реформа, реформирование, модернизация и трансформация, реструктуризация. Для того чтобы уточнить понимание обозначенных определений, будут использованы элементы лексического этимологического и морфологического анализа.

Термин реформа был образован от двух латинских морфем «ге» и «form», где корень переводится «форма», а приставка имеет значение возвращения чего-либо к его первоначальному состоянию. Отсюда можно сделать вывод, что первоначально процесс реформации означал возвращение вещи к истинной сущности. По мере исторического изменения социальных систем, формировалось нынешнее значение понятия «реформа».

В настоящее время, есть широкое и узкое понимание сущности термина «реформа». В широком смысле, реформу рассматривают как любую реорганизацию или изменение структуры. В узком смысле, реформа — это изменение в конкретной сфере общественно-политической жизни общества. Так как мы изучаем определенные социальные преобразования — в области государственного управления, логично придерживаться узкого понимания.

По мнению Т. И. Грицкевич, существует определенная профессиональная область употребления данного понятия, которое строго используется в сфере управления и преобразования общества посредством изменений через механизмы власти» [3, с. 20].

Реформы принято делить на экономические, политические, правовые и социальные. В узком смысле они направлены на преобразование отдельного общественного института или отношений, в связи, с чем можно выделить три уровня реформ: макро, мезо и микроуровня. Реформы макроуровня проводятся в любой сфере, охватывая ее полностью и меняя тем самым целостную систему общества благодаря изменению его институтов. Реформы мезоуровня охватывают системные компоненты внутри одной сферы и направлены только на ее структуры. Наконец, реформы микроуровня имеют точечную направленность внутри одной сферы, а потому влияют на остальные сферы только опосредованно и в минимальной степени [3, с. 19].

Рассмотрим понятие «реформирование», которое на данный момент принято понимать, как изменение чего-либо посредством реформ. В рамках данного исследования, можно добавить, что реформирование — это непрерывный процесс усовершенствования определенной сферы общественных отношений властными структурами, с помощью проведения реформ. Также, чтобы наиболее четко определить понятийный аппарат, стоит выяснить отличия термина «реформирование» от терминов «трансформация», «модернизация». Например, главное отличие трансформации от реформирования в том, что она не имеет следующих признаков: целевая направленность, осуществимость государством. Модернизация в свою очередь означает приведение объекта в соответствии с актуальными потребностями, его обновление и усовершенствование.

Сущность такого процесса, как реформирование можно рассматривать с точки зрения двух научных подходов: системного и деятельностного подходов. В рамках первого подхода, мы видим, что реформирование — это быстро развивающаяся и специально организованная система, которая обладает характерными чертами, такими как целевой характер, определен-

ная структура построения, иерархичность и целостность. С другой стороны, в рамках деятельностного подхода, процесс реформирования — это совокупность последовательных действий по изменению определенных общественных институтов и их структурно-функциональных связей.

Изучив базовые понятия, обратимся к началу 21 века, который ознаменовался в новейшей истории российского государства, как эпоха реформирования общественного сектора экономики. Можно выделить три ключевых направления: реформа федеративных отношений и местного самоуправления, административная реформа и реформа естественных монополий (например, жилищно-коммунальное хозяйство) [5, с. 119].

По мнению Е.В. Пономаренко, реформирование общественного сектора коррелируется с реформами государственных финансов, нацеленными на усовершенствование управления ими на всех уровнях власти и повышение эффективности государственных расходов в целом. Вместе с тем происходила реформа бюджетного процесса, переход к бюджетированию, ориентированному на результат, стал использоваться программно-целевой метод планирования. Инструментом реализации выше названных реформ стала государственная программа [5, с. 119].

На рубеже двадцатого и двадцать первого веков были необходимы серьезные организационно-правовые меры для формирования оптимальной системы государственного управления. Оставшиеся от командно-административной экономики Советского союза полномочия органов исполнительной власти, стали не актуальны в условиях рыночной экономики. Именно поэтому в 2003 году было инициировано начало административной реформы, которую мы более подробно рассмотрим далее.

Впервые идеи о проведении административной реформы высказывались в научной литературе еще в 1992 году. Но только в 2003 году В. В. Путин в ежегодном послании Федеральному Собранию заявил о том, что «...бюрократия... обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти...; такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов». Это обстоятельство и составляло тот фон, на котором предстояло провести административную реформу. В Послании поставлена задача: «Надо провести радикальное сокращение функций госорганов. Конечно, это должно быть просчитано очень точно»

Для дальнейшего анализа, определим, что понимать под административной реформой стоит понимать реструктуризацию органов исполнительной ветви власти в целях их дальнейшего эффективного функционирования на основаниях точной регламентации их деятельности. Административную реформу можно также расценивать, как механизм совершенствования способности властными институтами реализовывать государственную политику в соответствии с принципом законности. Характерной чертой российской административной реформы является то, что субъектом реформы выступает Президент РФ, а объектом — органы исполнительной власти.

Основным направлением реформирования можно назвать оптимизацию функциональных обязанностей и структуры органов исполнительной власти, что предполагало избавление от дублирующих полномочий федеральных органов исполнительной власти, организационное разделение исполнения функций по регулированию экономики, надзору и контролю, управлению государственным имуществом и предоставлению услуг гражданам и организациям; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что понятие функции федерального органа исполнительной власти означает нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом в масштабах Российской Федерации. Для пересмотра функций органов исполнительной власти был использован метод функционального анализа, который предполагал перечень всех функций федеральных органов исполнительной власти, с разработкой критериев их оценки на избыточность и необходимость. Совершенствование типологии федераль-

ных органов исполнительной власти сопровождалось изменением их внутренней структуры, суть которой заключается в переходе к новому принципу их формирования. Основным структурным подразделением федерального органа исполнительной власти стал департамент, наделенный определенным кругом самостоятельных полномочий. Регламентация процесса исполнения органами государственной власти своих функциональных обязанностей предполагает ее продолжение на уровне должностей государственных служащих. Именно поэтому в ходе административной реформы был задействован такой инструмент управления, как должностной регламент. Данный термин можно встретить в сфере менеджмента под смежными названиями: реинжиниринг, оптимизация бизнес-процессов, и означает он установление определенных правил в определенной сфере деятельности.

Особое место в ходе развития административной реформы занимает реформа государственной службы. Существует прямая корреляция между успешностью функционирования государственных институтов и уровнем профессиональных компетенций служащих, которые составляют основную массу работников органов власти. На момент начала административной реформы не существовало комплексного нормативно-правового регулирования в данной сфере. Данная реформа стала единственным из направлений, получившим свою отдельную концепцию. С помощью принятия ряда нормативно-правовых актов государственная служба получила комплексное регулирование, а именно, организационно и юридически обособилась государственная гражданская служба, как отдельный вид.

Реализация административной реформы в России началась более десяти лет назад. Существует ряд индикаторов, дающих объективную оценку данной реформы. Например, место Российской Федерации в международных рейтингах качества публичного управления. Одним из таких является комбинация индексов GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot- Интегральный показатель государственного управления), который рассчитывается Всемирным банком раз в два года. Существует небольшая положительная динамика, которая выражается в повышении индекса эффективности государственного управления с 48,1 % в 2006 году на 51,4 % в 2014, в повышении качества государственного управления с 30,5 % на 35,6 %. В области контроля за коррупцией наблюдается наоборот ухудшение - если в 2006 году показатель составлял 28,2 %, то в 2014 году он составил 19,7 %. Согласно российским социологическим исследованиям, например, проводимых ВЦИОМ, доверия к работникам государственных органов остается на низком уровне 2,97 по пятибалльной шкале [2].

Можно отметить, что административная реформа (и реформа государственной службы) — одна из самых трудных в истории современной России. Сущность административной реформы заключается в реструктуризации органов исполнительной власти в РФ. Причиной непоследовательных действий явилось недостаточная проработанность теоретических основ реформирования. Именно поэтому важно при дальнейшем формировании представления о проблеме знать базовые понятия.

В данном исследовании будет поддерживаться точка зрения С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой [4, с. 13], которые считают, что государственные служащие — не технические специалисты, которые работают лучше, если им не "мешают". Они принимают социально-политические решения, в которых публичные интересы выше технических и экономических критериев. Именно поэтому важно создать в России оптимальную модель управления государственной гражданской службы, в которой будут учтены все существующие проблемы развития.

Согласно установленному объекту исследования, мы сформировали понятийный аппарат со следующими категориями: реформа, реформирование, трансформация, модернизация, реформирование общественного сектора, административная реформа, функции органов исполнительной власти, должностной регламент. В статье были выделены следующие теоретические категории: подходы, направления, этапы реформирования. Также нами были выявлены модели реформирования: 1) модель реформирования структуры федеральных органов исполнительной власти; 2) модель реформирования структуры и сущности государственной

гражданской службы; 3) модель противодействия антикоррупционных правонарушений в системе государственной управления РФ и на должностях государственной гражданской службы; 4) законодательная модель, касающаяся процесса реформирования государственной гражданской службы.

Библиографический список

1. Концепция реформирования системы государственной службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.base.consultant.ru (дата обращения: 06.02.2017).
2. Рейтинг доверия профессиональным группам // Информационно-аналитический портал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://russia.ink/> (дата обращения: 22.12.2016).
3. Данилова Л. Н. Лингвофилософский анализ понятия реформирования в образовании // Ярославский педагогический вестник. 2012. № 4. С.18 – 24.
4. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 3–13.
5. Пономаренко Е. В. Реформа общественного сектора в России // Вестник РУДН. 2011. № 5. С.119–133.

D. Kononova T. M. Rezer

CONCEPT AND ESSENCE OF THE PROCESS OF REFORMING STATE CIVIL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

The article describes theoretical grounds for the process of reforming the state civil service in the Russian Federation. Many scientists have a special interest of studying the theoretical foundations of reforming the state civil service. The main categories of this process and the civil service reform model were identified, with using the analysis method. The article attempts to establish the reasons for the efficiency and failure of the process of reforming the civil service in Russia.

The issues of understanding the process of reforming the Russian state civil service are at the center of attention of many researchers from various fields of scientific knowledge - political scientists, historians, economists, sociologists, and jurists.

It is necessary to consider such concepts as reform, reform, modernization and transformation, restructuring. In order to clarify the understanding of the indicated definitions, will be used elements of the lexical etymological and morphological analysis.

Reforms are usually divided into economic, political, legal and social. In a narrow sense, they are aimed at the transformation of a single social institution or relations, in connection with which three levels of reforms can be distinguished: macro, meso and microlevel. The essence of the reform can be viewed from the point of view of two scientific approaches: systemic and activity approaches.

The article also examines in detail the era of reforming three key areas: the reform of federal relations and local self-government, administrative reform and the reform of natural monopolies. At the turn of the twentieth and twenty-first centuries, serious organizational and legal measures were needed to create an optimal system of public administration. Remaining from the command economy of the Soviet Union, the powers of the executive branch, became not relevant in a market economy.

Under the administrative reform is to understand the restructuring of the executive branch of government in order to further their effective functioning on the basis of precise regulation of their activities.

A special place in the development of administrative reform is the reform of the civil service. There is a direct correlation between the success of the functioning of state institutions and the level of professional competencies of employees who make up the bulk of government employees. With the adoption of a number of normative legal acts, the state service has received comprehensive regulation, namely, the civil service has been institutionalized and legally separated as a separate species.

Keywords: state civil service, reform, reforming, the essence of the process of reforming the state civil service.