004611057

На правах рукописи

КУЗНЕЦОВ СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ

РЕФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии (политические науки)

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

21 ОКТ 2010

Ростов-на-Дону, 2010

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки РФ, доктор политических наук, профессор **Понеделков Александр Васильевич**

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор **Бакушев Валерий Владимирович**

кандидат политических наук, профессор **Колесников Валентин Александрович**

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

Защита состоится 30 сентября 2010 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан 27 августа 2010 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета Артюхин О.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С начала 90-х годов, наряду с политическими и социально-экономическими преобразованиями, в России осуществляется реформирование государственной гражданской службы, становление и развитие муниципальной службы. Процессы этих сложных институциональных изменений уже неоднократно исследовались как российскими учеными, так и специалистами зарубежных стран.

Важным этапом реформирования государственной службы стало принятие в 2003 г. Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в 2004 г. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В 2007 г. принят Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». В 2009 г. Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 была утверждена федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»[1].

В настоящее время задачи модернизации российского общества объективно требуют существенного пересмотра целей, функций, форм и методов работы целого ряда тех «инструментов», которые обеспечат регулирование всего комплекса процедур «осовременивания» практически каждой сферы деятельности людей. В Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ в 2009 г. подчеркнуто, какое большое значение имеет воздействие государственной власти и местного самоуправления на достижение реальных результатов модернизационных процессов. В значительной степени центр тяжести переносится в регионы, так как всесторонний учет уровня социально-экономического развития, политической стабильности, особенностей национально-культурных традиций становится важнейшим фактором эффективного

[1] Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» // Российская газета. 2009. 13 марта.

управления. Отсюда следует объективная необходимость научного анализа состояния государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, перспектив реформирования и развития этих институтов. Принципиально важно рассмотреть деятельность в субъекте Федерации по согласованию развития двух этих отличающихся по социально-правовому статусу формирований. Поскольку становление муниципальной службы и по времени, и по существу отличается от темпов реформирования государственной гражданской службы. Очевидно, и с научной, и с практической точки зрения целесообразно применить программно-целевой подход к исследованию перспектив двух названных институтов, что серьезно актуализирует проблему совершенствования регионального управления.

В рамках нового этапа административной реформы ставятся задачи повышения эффективности управления за счет роста производительности труда чиновников различных уровней, для чего планируется существенное сокращение численности аппарата, сокращения избыточных госфункций, использования новых технологий организации деятельности, повышения морального уровня и снижения коррумпированности. Количественные, функциональные и моральные направления реформирования подразумевают научное обоснование принимаемых стратегических решений, что и обусловило актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Общие аспекты функционирования бюрократии были рассмотрены в работах М. Вебера, Ю. Хабермаса, Р. Дарендорфа и ряда других авторов. Исследования, в которых разрабатываются проблемы локальной политики и распределения политической власти в локальных территориальных общностях ведутся в западной политической науке с 1920-х годов. Необходимость переосмысления моделей функционирования региональной и муниципальной бюрократии подчеркивается и современными зарубежными политологами. В частности,

применительно к странам с развитыми демократическими традициями об этом пишут Ф. Килберг и Б. Денте[1].

Значительный вклад в теоретическое осмысление вопросов, входящих в предметное поле диссертационного исследования, внесли российские ученые.

Отметим, что важную роль в понимании сущности государственной гражданской службы и тенденций ее становления и развития сыграли публикации правовой направленности. Это работы Г.В. Атаманчука[2], Д.Н. Бахраха[3], И.Н. Барцица[4], И.А. Василенко[5], Л.А. Василенко[6], В.Д. Граждана[7], Д.М. Овсянко[8], Ю.Н. Старилова[9] и других ученых. Политические и социальные аспекты становления и развития государственной гражданской службы нашли отражение в работах политологов, социологов, философов, таких как Г.П. Зинченко[10], Е.А. Литвинцевой[11], Б.В. Лытова[12], В.С. Нечипоренко[13], А.Ф. Ноздрачева[14], А.В. Оболонского[15], Е.В. Охотского[16],

---

[1] См.: Kjelberg F., Dente B. (eds.). The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies. -London: Sage Publications, 1988.

[2] Управление – социальная ценность и эффективность. – М.: Изд-во РАГС, 1995; Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997; Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М.: Изд-во РАГС, 2008.

[3] Государственная служба России. – М., 2007.

[4] Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2008; Развитие потенциала государственного управления в России: правовые условия и критерии эффективности // Социология власти. 2009. № 5.

[5] Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 1998.

[6] Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы – М.: Наука, 2007.

[7] Государственная гражданская служба. – М.: Кнорус, 2009.

[8] Государственная служба Российской Федерации. – М., 1996.

[9] Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж, 1996.

[10] Как изменить работу чиновников. – Ростиздат, 2000; Социология управления. – Ростов н/Д.: Изд-во «Феникс», 2004.

[11] Государственная служба в контексте социальных изменений. – М, 2003; Институциональная структура государственной гражданской службы. – М.:Проспект, 2010.

[12] Управленческие отношения в государственной службе. – М., 2003.

[13] Теория организации государственной службы. – М., Изд-во РАГС, 2009; Муниципальная служба в Российской Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

[14] Государственная служба. – М., 1999.

[15] Мораль и право в политике и управлении. – М.,2006; Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В. Оболонский. – М.: Дело, 2000; Сторонники и противники реформы государственной службы // Общественные науки и современность. 2006. № 5.

[16] Государственное управление в современной России. – М., 2008.

В.Л. Романова[1], В.Г. Смолькова[2], В.А. Сулемова[3] и других исследователей.

Необходимо упомянуть и исследования эффективности государственной гражданской и муниципальной службы, представленные в коллективных монографиях В. Гельмана, С. Рыженкова, Е.Белокуровой, Н.Борисовой «Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России. 1991 – 2001»[4] и «Реформа местной власти в городах России, 1991 – 2006»[5]. Ряд исследований В.П. Мохова посвящен проблемам властных отношений в территориальных сообществах[6]. Следует упомянуть и иные работы, посвященные участию бюрократии в формированию и функционированию новой модели местного самоуправления в современной России[7], реализации проекта муниципальной реформы[8], государствен-

---

[1] Социально-инновационный вызов государственному управлению. – М., 2006.

[2] Бюрократия и бюрократизм. – М., 2005.

[3] Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. – М., 2005.

[4] *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е, Борисова Н. Автономия или контроль?* Реформа местной власти в городах России. 1991-2001. – СПб., 2002.

[5] Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. – СПб., 2008.

[6] См., напр.: Мохов В.П. Проблемы властных отношений в малых городах // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. С. 18-23.

[7] Местное самоуправление: стратегические направления развития/ Под. ред. Рыженкова С. – М., 2000; «Государственная политика и управление» (Под ред. Л.В.Сморгунова). – М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006; Кружков А.В. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. 2004. №6. С. 55-61; Политико-административное управление. Под общ. ред. В.С.Комаровского, Л.В.Сморгунова. – М.: Изд-во РАГС, 2004; Нечаев В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Полис. 2004, №6. С. 36-54; Деменкова А. О содержании конституционного принципа финансовой самостоятельности органов местного самоуправления // Муниципальная экономика. 2006. №1. С. 14-18; Рой О. К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации. – Муниципальная власть. 2005. №2. С. 28-31; Парциков Л. Что новый кодекс нам готовит? // Муниципальная экономика, 2004. №1. С. 28-30; Туровский Р.Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность, 2005, №6. С. 68-79.

[8] Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000-2004. Т.2. Стратегии, институты, проблемы. Под ред. Н. Петрова. – М., 2005; Нечаев В.Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Полис. 2003. №3. С. 92-101; Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. №1. С. 5-14.

ной политике в отношении муниципалитетов[1]. В последние годы возрос интерес к такой инновационной форме деятельности муниципалитетов как создание многофункциональных центров[2] и иных проявлений инноваций в государственной и муниципальной службе.

Исключительно важное значение для развития исследований в области государственной гражданской и муниципальной службы имеют работы создателей Ростовской политологической и элитологической школы: В.Г. Игнатова[3], А.В. Понеделкова[4], А.М. Старостина[5]. Считаем необходимым отметить не только фундаментальный научный вклад этих ученых, но и ту большую организационную, педагогическую, методическую работу, которую они проводили и успешно проводят по развитию государственной гражданской и муниципальной службы на Юге России, по подготовке кадров государственных и муниципальных служащих, а также исследователей проблем государственного и муниципального управления.

---

[1] Гельман В.Я. Возвращение Левиафана. Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. №2. С. 90-107; Ковалев В.А. Муниципальная политика под прессом федеральной и региональной власти (на примере республики Коми в 2005 году) // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. С. 136-147; Житкова Е. К вопросу о согласовании интересов органов местного самоуправления и государственной власти субъекта Российской Федерации // Муниципальная власть. 2006. №2. С. 76-79; Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2003. №4. С. 13-19.

[2] См.: Савченко Е.Ю. Повышение качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров – юридический аспект// Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 110; Латушко Н.А. Стратегическое планирование развития муниципальных образований в системе механизмов государственной региональной экономической политики // Рубикон. Сб. научных статей молодых ученых. – Ростов н/Д, 2007, № 42; Маряшина О.Н. Формирование стратегии устойчивого развития субъектов местного самоуправления // Современный менеджмент как ключ к подъему экономики региона. Сб. науч. трудов. Вып. 7. – Орел: ОРАГС, 2006. С. 153 – 160.

[3] Государственная служба и ее реформирование в России: история и современность. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004; Государственная служба субъектов Российской Федерации: опыт сравнительно-правового анализа. – Ростов н/Д., Изд-во СКАГС, 2000; Становление местного самоуправления в современной России. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004.

[4] Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. XX в. и 10 лет спустя (теоретический и прикладной аспекты анализа). – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005; Элита (политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры). – Ростов н/Д.: Издательство СКНЦ, 1995.

[5] Философские инновации: концепция и основные сферы проявления. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2009; Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. – Ростов н/Д., 2003; Эффективность деятельности государственной власти и управления. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006.

Характерно, что в работах всех вышеназванных российских ученых зачастую органично связаны теоретико-методологические вопросы с анализом реальной практики деятельности различных управленческих систем. Есть и исследования, в значительной степени рассматривающие опыт организации государственной гражданской службы и муниципальной службы, например, труды Н.М. Байков[1], А.В. Бурова[2], Н.Н. Голубева[3], В.А. Колесникова[4], В.Н. Лазарева[5], А.В. Попова[6], В.В. Рудого[7] и других ученых и практиков.

Полагаем, что нужно отметить такие принципиально важные моменты в исследовании проблем развития государственной гражданской и муниципальной службы, как появление специализированных журналов, таких как «Власть», «Государственная служба», «Муниципальная служба», «Социология власти». В становлении этих журналов большую роль сыграли ученые Российской академии государственной службы, хорошо известные своими научными работами: В.Э. Бойков[8], А.И. Турчинов[9] и другие.

В то же время, анализ научной литературы показывает, что преобладающее число публикаций, на наш взгляд, посвящено организационным, правовым, финансово-экономическим проблемам, анализу социальных инфраструктур, а также вопросам, которые

---

[1] Кадровый потенциал государственных органов. – М., 2000.

[2] Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований. Автореферат диссертации к.п.н. – Ростов н/Д., 2008.

[3] Политические аспекты развития местного самоуправления (на материале регионов Южного Федерального округа). Автореферат диссертации к.п.н. – Ростов н/Д., 2005.

[4] Государственная кадровая политика: политико-институциональный аспект. Автореферат диссертации к.п.н. – Ростов н/Д., 2002.

[5] Социальная самоорганизация в условиях местного самоуправления. – Белгород, 1996; Социальные основы местного самоуправления – Белгород, 2004.

[6] Управление крупными территориальными социумами: региональная политика, модели, технологии. Автореферат диссертации д.с.н. – Ростов н/Д., 2002.

[7] Государственная политика по формированию управленческих кадров на региональном уровне // Власть. 2009. № 5; Местное самоуправление. – Ростов н/Д.: Изд-во «Феникс», 2005.

[8] Народ и власть: результаты социологического мониторинга. – М., 2006.

[9] Государственная служба Российской Федерации: современное состояние, проблемы функционирования и первоочередные направления дальнейшего развития. – М., 2002; Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации: материалы социологического исследования. М., 2004; Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М., 1998.

чаще всего интерпретируются с позиций либо служебного права, либо муниципального права. Политологические аспекты рассматриваются, но не всегда на уровне регионального управления. Таким образом, говорить о завершении формирования всестороннего научного понимания развития государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, пока еще преждевременно.

Довольно часто реформирование государственной гражданской и муниципальной службы изучается в отрыве от общей проблематики развития российской политической системы. Все вышеуказанное свидетельствует о существовании исследовательской ниши, заполнению которой и служит настоящее диссертационное исследование.

Объект диссертационного исследования – институт государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования – реформирование и развитие государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования – политологический анализ процессов реформирования и развития государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Российской Федерации на примере Ростовской области.

Задачи диссертационного исследования:

– проанализировать соответствие действующего законодательства о государственной и муниципальной службе требованиям современного этапа развития страны, при необходимости внести предложения о модернизации законодательства;

– дать оценку необходимости пересмотра квалификационных требований, необходимых для занятия гражданами должностей государственной и муниципальной службы;

– проанализировать состояние кадровой политики на региональном и муниципальном уровне и внести предложения по ее совершенствованию;

– обосновать необходимость управления государственной и муниципальной службой с использованием в рамках администрации специально созданного структурного подразделения;

– оценить эффективность создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

– выявить возможность передачи на аутсорсинг части полномочий государственных и муниципальных структур в сфере реализации государственного заказа на переподготовку (повышение квалификации, стажировку) государственных гражданских и муниципальных служащих.

Теоретико-методологические основы диссертационного исследования. Исследование выполнено в рамках системного подхода и институциональной парадигмы, которую разработали Т. Веблен, У.К. Митчелл, Д.М. Кларк, Д. Коммонс, У. Гамильтон.

Для проектирования развития территориального социума, использовалась методология Ирвинга Гофмана, Джорджа Маркуса и некоторых других исследователей, позволяющая учитывать множественный характер политических и социальных «действительностей». В качестве основного метода эмпирического анализа для решения указанных задач автором данной работы был избран метод исследовательского и практического синтеза политических фактов[1]. Автор опирался также на фундаментальные научные концепции, разработанные классиками политической и социальной науки М. Вебером, П. Сорокиным, Т. Парсонсом, П. Бергером, Т. Лукманом, А. Маслоу и другими, которые позволяют проанализировать социально-экономические и политические процессы в регионе с позиций структурно-функционального анализа, учета интересов и потребностей граждан, на основе социокультурного понимания основных тенденций развития институтов управления. При этом используется методология сравнительного политического анализа

[1] Более подробно см. в работе: Dunn W.N. Public policy analysis. An introduction. -Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994.

процессов развития субъектов управления, включая основные теоретические подходы к анализу общественного мнения.

Автором диссертации использовались современные концепции реформирования госуправления и госслужбы (Public Administration, Public Management)[1].

В качестве ***эмпирических источников*** диссертационного исследования выступают: нормативно-правовые акты РФ и субъектов РФ, статистические материалы официальных изданий Госкомстата, информационно-аналитические и отчетные материалы органов государственной гражданской службы и органов местного самоуправления, материалы центральной и местной периодической печати, результаты всероссийских социологических опросов, результаты социологических исследований, проведенных в различных регионах страны как предмет вторичного социологического анализа, данные авторских наблюдений и фокус-интервью.

В диссертационном исследовании использованы материалы социологических исследований, организованных и проведенных автором:

– социологический опрос государственных гражданских служащих Ростовской области (декабрь 2009 года, 100 респондентов);

– социологический опрос муниципальных служащих Ростовской области (ноябрь-декабрь 2009 года, 235 респондентов);

– социологический опрос населения Ростовской области (февраль-март 2010 года, 710 респондентов).

Гипотеза исследования. На первом этапе основной вектор административной реформы был направлен на обеспечение максимальной доступности региональной и местной власти для населения, ответственность этой власти перед населением и повышение эффективности деятельности в области предоставления услуг гражданам и юридическим лицам, социально-экономического раз-

---

[1] См.: Piotrowski S. J., Rosenbloom, D. H. Nonmission-based values in results-oriented public management: The case of freedom of information // Public Administration Review, 2002. 62(6). PP. 643-657; Rosenbloom, D. H., O'Leary R. Public administration and law (2nd ed.). -New York: Marcel Dekker, 1997.

вития территорий. В настоящее время указанные задачи продолжают сохранять свою актуальность, тем не менее, объективно назревшие модернизационные изменения требуют пересмотра модели реформирования государственной гражданской и муниципальной службы на региональном уровне.

Актуализируется необходимость задействования новых механизмов и подходов к реформированию, пересмотра приоритетов функционирования региональных политических систем. Ориентированность чиновников на результат управленческих воздействий становится объективной необходимости функционирования экономики и поддержания социальной стабильности в обществе.

В этой связи назрела необходимость внесения изменений в ряд федеральных нормативных правовых актов, а также в практику организации деятельности как региональных, так и муниципальных администраций. Указанные изменения будут неэффективны без научного обоснования целесообразности тех или иных новаций.

Научная новизна диссертации определяется основными исследовательскими результатами:

1. Проанализированы особенности становления государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Федерации. Доказано значение разработки Концепции кадровой политики для реализации таких направлений, как построение организационных структур областных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и формированию их штатных расписаний; разработка должностных регламентов; совершенствование процесса подготовки кадров государственного и муниципального управления.

2. Доказана необходимость пересмотра квалификационных требований, необходимых для занятия гражданами должностей государственной и муниципальной службы.

3. Выявлена необходимость создания в регионах структур кадрового аудита профессиональной квалификации чиновников, с включением в комиссии по проведению переаттестации предста-

вителей гражданского общества и экспертов, обладающих соответствующими научными знаниями.

4. Предложена концептуальная модель программы развития государственной гражданской службы и муниципальной службы субъекта Федерации, включающая одиннадцать содержательных компонентов (задач), а также систему индикаторов реализации программы.

Обоснована необходимость управления государственной и муниципальной службой с использованием в рамках администрации специально созданного структурного подразделения.

5. Установлена эффективность создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

6. Разработаны и предложены рекомендации по повышению эффективности реализации государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских и муниципальных служащих, в частности, передачу на аутсорсинг части этих полномочий.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту.

1. Поскольку связанное с осуществлением административной реформы действующее законодательство ориентировано на иные политические, экономические и социальные условия функционирования государства, в рамках и в условиях реализации модернизационной политики государства необходим пересмотр части положений ФЗ № 58 от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации» и ФЗ№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 в части усиления персональной ответственности за экономическое и социальное развитие территорий, принятие профилактических мер по снижению негативного влияния финансово-экономических кризисов общемирового уровня, развития инновационных технологий.

2. В рамках модернизационного дискурса необходимо существенное повышение эффективности управления за счет роста производительности труда чиновников различных уровней. В указанном контексте актуален пересмотр квалификационных требований, необходимых для занятия гражданами должностей государственной и муниципальной службы, с упором на владение навыками современных технологий. При пересмотре и уточнении квалификационных требований необходимо учитывать как специфику функционирования региональных политических и экономических систем, так и перспективы их развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

3. Современная кадровая политика в малой степени ориентирована на стимулирование инициативы чиновников в реализации в регионах системы государственных приоритетов. Необходимо создание в регионах структур кадрового аудита профессиональной квалификации чиновников, с включением в комиссии по проведению переаттестации представителей гражданского общества и экспертов, обладающих соответствующими научными знаниями.

4. Опыт реализации Концепции показал насущную необходимость управления государственной гражданской службой со стороны специально созданного структурного подразделения. Указанное структурное подразделение должно концентрировать передовой опыт госслужбы и осуществлять его тиражирование, выявлять тренды модернизационного развития и условия внедрения инноваций в государственной и муниципальной службе, а также оказывать в указанных направлениях методологическую и иную помощь иным структурным подразделениям, а также сторонним заинтересованным акторам.

5. Одним из приоритетных направлений развития государственной гражданской и муниципальной службы является повышение эффективности оказания государственных и муниципальных услуг. Многофункциональные центры не только формируют инфраструктуру, необходимую для качественного предоставления гражданам услуг, но и способствуют интеграции интеллектуальных и техноло-

гических ресурсов для организации эффективного взаимодействия различных институтов в интересах граждан.

6. Целесообразно передать на аутсорсинг часть полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере формирования и реализации государственного заказа на переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских и муниципальных служащих. Основной объем этих полномочий возложен на Ведомство по управлению государственной гражданской службой Ростовской области. Часть этих полномочий может быть передана для осуществления высшим учебным заведениям, специализирующимся на подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров для органов государственной власти и местного самоуправления.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы в практике государственного и муниципального управления, при разработке программ реформирования и развития государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации, при проведении мониторинга состояния государственной гражданской и муниципальной службы, а также при преподавании курсов «Политология», «Государственное и муниципальное управление», «Государственная кадровая политика», «Управление персоналом», «Государственная служба» и ряда других в специализированных высших учебных заведениях, а также на курсах повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на международных, всероссийских, межрегиональных конференциях, были опубликованы в 6 коллективных монографиях и в 6 статьях, в том числе в журнале из списка ВАК Минобрнауки РФ. Общий объем публикаций более 20 п.л. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии, содержащей 202 названия, 6 приложений.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, свидетельствующие о выполнении поставленных задач, сформулированы выводы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во ***введении*** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В первой главе «Концептуальный аспект проектирования институтов государственной гражданской и муниципальной службы в субъекте РФ» осуществлен политологический анализ процессов становления государственной гражданской службы и муниципальной службы субъекта Федерации и основные тенденции их изменения.

В 1991 – 1992 годах в России перестали существовать фундаментальные политические институты, такие как Коммунистическая партия Советского Союза, Советы народных депутатов, многие общественные организации, прежде всего, ВЛКСМ. В органах регионального управления, формировавшихся в это время, как и в центральных органах, в аппаратах концентрировались представители всех вышеназванных структур. Приступили к работе и выдвиженцы политически активной демократической среды, которые поддержали преобразования во власти.

Организовать слаженную работу такой разнородной социальной и политической группы было непросто. Ситуация осложнялась тем, что начавшиеся дискуссии о сущности формирующейся государственной службы фактически «отставали» от реальных шагов в этом направлении. Научные дискуссии не завершились и в настоящее время, поэтому в диссертации определена концептуальная по-

зиция по вопросу сущности государственной гражданской и муниципальной службы.

В исследовании использованы три подхода к раскрытию природы и сущности государственной службы. Во-первых, деятельностный подход, который позволяет изучить цели и функции государственной службы, технологии сбора и обработки информации, выработки и организации исполнения решений. Однако его недостаточно для установления сущности государственной службы, так как в стороне остаются проблемы использования государственной службой прерогатив государственной власти, реализации законов, а также социальные задачи государственного управления.

Поэтому, во-вторых, государственная служба понимается шире, как государственно-правовой, политический и социальный институт. Такое понимание требует комплексного подхода, когда можно сосредоточить внимание на освоении практических умений и навыков, конкретных технологиях управленческой деятельности, методах анализа и решения конкретных проблем государственных органов власти.

В-третьих, нужно учитывать и точку зрения, трактующую государственную службу как систему публично-правовых отношений между государством и служащим, основанных на подчинении и имеющих своим содержанием обязательную деятельность, идущую от лица государства и направленную к осуществлению государственной задачи. Такой подход позволяет в полной мере учесть управленческие, организационные, экономические, правовые, психологические и другие аспекты государственной службы, понять сущность бюрократии как социально-профессионального слоя общества, государственного служащего как гражданина и человека.

Государственная гражданская служба – это качественно новое общественное явление. С одной стороны, гражданская служба должна отвечать требованиям демократического, правового, федерального, социального и светского государства с республиканской формой правления, а с другой – условиям и факторам свободного гражданского общества с рыночной экономикой, разнообразием

социальных слоев и групп, плюралистической духовностью, надежной защищенностью прав и свобод человека.

Что касается муниципальной службы, то в исследовании она рассматривается, во-первых, как профессиональная деятельность, во-вторых, как социально-правовой институт.

Муниципальная служба как профессиональная управленческая деятельность представляет собой совокупность социально-значимых действий муниципальных служащих для достижения определенного результата и связана содержательно с осуществлением исполнительно-распорядительных, административно-хозяйственных, информационно-аналитических, проектно-прогнозных, контрольных, координационных и других управленческих функций. Подобный характер муниципальной службы определяет и основные требования к муниципальным служащим, содержанию их знаний, умений и навыков.

Муниципальная служба как социально-правовой институт представляет собой совокупность юридически норм, регулирующих становление, организацию и функционирование муниципальных служащих, как социально-профессиональной группы, а также совокупность формальных и неформальных правил, норм и установок, регулирующих деятельность муниципальных служащих в процессе их взаимодействия с гражданами.

Муниципальная служба реализует политику государства в рамках местного сообщества, способствует предотвращению социальных конфликтов, обеспечивает нормальное функционирование здравоохранения, образования, социального обеспечения, поддержку малоимущих слоев населения. Разумеется, муниципальная служба регулирует вопросы социального статуса муниципального служащего, его социальной защиты, удовлетворения групповых интересов. Реформирование муниципальной службы невозможно в отрыве от решения проблем развития местного самоуправления, поскольку сама муниципальная служба определяется именно сущностью местного самоуправления.

Из-за отсутствия опыта формирования государственной гражданской службы субъекта Федерации и муниципальной службы в 90-е годы был сделан важный акцент на освоении опыта европейских стран, США и Канады.

В диссертации рассмотрены основные направления модернизации государственной и муниципальной службы за рубежом, делается вывод о том, что они, действительно, использовались в 90-е годы в России, что в известном смысле способствовало становлению в субъекте Федерации государственной и муниципальной службы. Вместе с тем, задачи формирования качественного состава государственной и муниципальной службы закономерно требовали экспериментировать, искать новые подходы к кадровой работе. Администрация Ростовской области инициировала в этот период поиск форм и методов аттестации персонала, так как правовая база не дополнялась технологическими инструментами проведения этой важной работы. В сотрудничестве с учеными появились новые технологии аттестации, например, такие, как использование механизмов оценки и самооценки деятельности государственных и муниципальных служащих. В дальнейшем разработанные в 90-е годы технологии аттестации использовались как в региональном управлении, местном самоуправлении, так и в аппаратах созданных Федеральных округов.

Необходимо указать также на процессы, связанные с разработкой и принятием Уставов городов и районов области. Эта широкомасштабная работа позволила тщательно проанализировать различные аспекты разграничения полномочий регионального управления и местного самоуправления, а чиновникам, участвовавшим в разработке Уставов, получить важный опыт анализа проблем управления. Во многом эти акции выявили и необходимость в существенном повышении профессионализма государственных гражданских и муниципальных служащих.

В диссертации анализируются тенденции, проявившиеся после принятия Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственно службы Российской Федерации (2009

– 2013 годы)». Уже в первый год реализации Федеральной программы в Ростовской области осуществлен ряд важных мероприятий. Во-первых, продолжена работа, направленная на совершенствование областного законодательства. Во-вторых, приняты меры по развитию и внедрению современных технологий, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих области. В-третьих, совершенствовалась система конкурсного отбора. В-четвертых, получила развитие система аттестации и квалификационных экзаменов. В-пятых, продолжалась работа по выстраиванию системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих области, которая ориентирована на проблемное тематическое обучение с целью освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности. В-шестых, более содержательной стала работа по реализации единых принципов функционирования кадровых служб органов государственной власти области. В-седьмых, совершенствовалось воздействие на развитие службы системы контроля за ней. В-восьмых, в рамках эксперимента осуществлен отбор исследовательских и аналитических работ в Администрации Ростовской области. В-девятых, реализовано правовое оформление открытости деятельности органов государственной власти.

Во второй главе «Программно-целевой подход к реформированию и развитию государственной гражданской службы и муниципальной службы» анализируются социально-политические предпосылки разработки программы реформирования и развития государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, а также рассматривается модель такой программы на примере Ростовской области.

В условиях модернизации российского общества государственная гражданская служба и муниципальная служба всё более приобретают черты акторов в социальном механизме общественных изменений. А подобные механизмы отличаются тем, что в них сосуществуют и функционируют элементы прошлого, настоящего и

будущего. Стремление к инерционности постоянно дополняется тенденциями обновления. При этом развитие любого института сопровождается противостоянием стабильности и перемен. Любое изменение в одном из элементов института, скорее всего, отразится на других элементах, причём не всегда именно так, как это предполагалось инициаторами изменений. Вот почему возникают определённые сложности и противоречия, когда предпринимаются попытки внести новации в отдельные элементы государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Федерации. Эти позитивные стремления, не связанные в общесистемную концепцию перемен, сдерживаются инерционным воздействием других элементов. В этом смысле вполне обоснован программно-целевой подход, как способ воздействия на весь механизм управления регионом. В диссертации рассматриваются основные принципы программно-целевого подхода к разработке программы реформирования и развития государственной гражданской и муниципальной службы: четко поставленные цели, согласование поставленных целей с ресурсами, определение основных мероприятий по критерию эффективности использования имеющихся ресурсов, формирование точек роста и изменения, постоянный мониторинг при реализации программы.

В диссертации отмечается, что на основе анализа опыта работ осуществлены важные институциональные изменения государственной гражданской и муниципальной службы: в Ростовской области впервые в Российской Федерации создан государственный орган по управлению государственной гражданской службой – Ведомство по управлению государственной гражданской службой Ростовской области, по всем должностям государственной гражданской службы утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям, на основе конкурса замещаются все вакантные должности гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, в структуре аппарата Администрации области создан Центр информационно-методической работы и подготовки кадров (в 2010 году стал назы-

ваться Центр подготовки кадров и научно-методической работы), на базе которого был разработан комплекс методических рекомендаций по определению штатной численности, формированию организационных структур и штатных расписаний исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Существенные изменения произошли в системе повышения квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Сегодня практически каждую программу семинара или курсов повышения квалификации формирует заказчик, то есть Администрация области.

Вместе с тем программно-целевые методы согласованного системного развития государственной гражданской службы и муниципальной службы ранее не применялись. Следствием этого, в том числе, является недостаточная взаимосвязь используемых механизмов управления гражданской службой и муниципальной службой, имеющиеся различия в правовом регулировании сходных вопросов организации данных видов службы. Не принят областной закон об установлении классных чинов для муниципальных служащих, не установлен порядок проведения экспериментов в сфере гражданской и муниципальной службы, существуют пробелы в правовом регулировании других вопросов гражданской и муниципальной службы. При проведении юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов по вопросам прохождения муниципальной службы зачастую выявляются положения, противоречащие федеральному и областному законодательству (75% от проверенных актов). Использование в нормативных правовых актах органов местного самоуправления различных подходов к регулированию сходных вопросов затрудняет реализацию единой политики в области кадровой работы и обмен опытом в данной сфере между соответствующими органами.

Как на государственной гражданской, так и на муниципальной службе недостаточно используются механизмы назначения на вакантные должности из кадрового резерва и привлечения молодых специалистов. Проведение конкурсов для замещения вакантных

должностей гражданской службы младшей группы, а также всех должностей муниципальной службы не является обязательным. В связи с этим конкурсный отбор кандидатов на указанные должности практически не проводится. Недостаточная открытость государственной гражданской и муниципальной службы способствует проявлениям девиаций, что, в свою очередь, негативно влияет на общественное мнение и престиж службы. В большинстве муниципальных образований области отсутствуют правовые акты, устанавливающие порядок проверки соблюдения муниципальными служащими установленных запретов и ограничений, а также проверки достоверности представляемых сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Реализация Программы должна способствовать решению как указанных, так и иных проблем, возникающих в сфере государственной гражданской и муниципальной службы. Синхронность институциональных изменений исключительно важна потому, что новые правила деятельности должны быть едиными для всех участников и при этом непременно легитимными, признанными ими. Убедить же чиновников, как субъектов института, в необходимости изменений можно только при максимальном учете их интересов. Именно поэтому такое большое значение имеет изучение мнения различных категорий служащих. В диссертации анализируются данные социологических опросов, организованных и проведенных автором в 2009 – 2010 годах. Ответы респондентов позволяют сделать вывод, что эффективное развитие службы зависит от системности его осуществления. Более половины участников опросов поддерживают идею разработки программы реформирования государственной гражданской и муниципальной службы (как на перспективу 4 – 5 лет, так и по отдельным направлениям). Однако каждый десятый справедливо указывает, что только при разработке чётких индикаторов любая программа начинает «работать». Это, безусловно, правильно. Есть и те служащие, которые видят перспективу исключительно в строгости контроля и системности управления. Никто не против этого, но контроль и системность

управления – это объективные элементы одного большого механизма, в качестве которого может выступать программа.

В диссертации предлагается модель программы реформирования и развития государственной гражданской службы и муниципальной службы, состоящая из одиннадцати компонентов, сформулированных в формате задач, решаемых на основе программно-целевого подхода:

Задача первая «Совершенствование правовой основы гражданской и муниципальной службы».

Задача вторая – «Внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности гражданских и муниципальных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности».

Задача третья – «Совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности гражданских и муниципальных служащих».

Задача четвертая – «Развитие системы подготовки кадров для гражданской и муниципальной службы, дополнительного профессионального образования гражданских и муниципальных служащих».

Задача пятая – «Применение антикоррупционных механизмов».

Задача шестая – «Обеспечение взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы».

Задача седьмая – «Оптимизация штатной численности государственных гражданских и муниципальных служащих».

Задача восьмая – «Повышение престижа государственной гражданской и муниципальной службы».

Задача девятая – «Привлечение на гражданскую и муниципальную службу квалифицированных молодых специалистов, укрепление кадрового потенциала государственных органов Ростовской области и органов местного самоуправления».

Задача десятая – «Формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной гражданской и муниципальной службы и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских и муниципальных служащих».

Задача одиннадцатая – «Создание системы контроля деятельности гражданских и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества».

В ***заключении*** диссертации подведены итоги исследования, свидетельствующие о выполнении поставленных задач, сформулированы выводы и предложения.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Кузнецов С.Г.* Социально-политические основания разработки программ развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъекте федерации (мнение чиновников) // Власть. 2010. № 1. – 0,5 п.л. (ведущий журнал из списка ВАК Минобрнауки РФ).

2. *Кузнецов С.Г.* Основные направления повышения эффективности кадровой работы в регионе // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1998. – 0,5 п.л.

3. *Кузнецов С.Г.* Современная государственная кадровая политика и эффективность управления. Монография. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1998 – 7 п.л. (в соавторстве)

4. *Кузнецов С.Г.* Концепция кадровой политики – основа технологизации кадровой работы Администрации области // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. – Майкоп-Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1999. – 0,7 п.л.

5. *Кузнецов С.Г.* Современная государственная кадровая политика и ее реализация на Северном Кавказе. Монография. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2000. – 9 п.л. (в соавторстве, авторских 0,5 п.л.).

6. *Кузнецов С.Г.* Муниципальная реформа и актуальные проблемы ее проведения. Монография. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004 (в соавторстве) – 8 п.л.

7. *Кузнецов С.Г.* Служебное право (государственная гражданская служба). – М.–Ростов н/Д.: МарТ, 2007. – 30 п.л. (в соавторстве)

8. *Кузнецов С.Г.* Государственная гражданская служба в Российской Федерации. Ростов н/Д., 2008 – 31 п.л. (в соавторстве)

9. *Кузнецов С.Г.* Основы деятельности главы поселения по организации решения вопросов местного значения. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2008. – 12 п.л. (в соавторстве).

10. *Кузнецов С.Г.* Об опыте формирования кадрового резерва в Ростовской области // Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне: опыт, проблемы, пути решения. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2009. – 0,5 п.л.

11. *Кузнецов С.Г.* Реформа местного самоуправления (в контексте Ростовской области) // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России). – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010. – 0,5 п.л.

12. *Кузнецов С.Г.* Роль органов государственной власти Ростовской области в регулировании социально-этнических процессов // Регулирование социально-этнических процессов в условиях региональных рисков экстремизма. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010. – 0,5 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 25.08.2010. Формат 60x84/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ № 221
Ризограф СКАГС. 344002, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.