

На правах рукописи

КУЗЬМИНА Виктория Александровна

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС**

Специальность 22 00 04 – социальная структура,
социальные институты и процессы



АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени....
кандидата социологических наук

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'В. Кузьмина', is positioned below the title and author information.

Москва – 2007

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор
НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
АНИСИМОВ Сергей Алексеевич

кандидат социологических наук
РЯБОВА Елена Львовна

Ведущая организация – Академия труда и социальных отношений, кафедра социальной политики и управления социальными процессами

Защита состоится 14 ноября 2007 г. в 12.00 час на заседании диссертационного совета Д 502 006 19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606, г Москва, пр-кт Вернадского, д 84, корп 1, ауд 3304

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И Н Панин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях социальных, политических и экономических изменений необходимы комплексные исследования институционального развития государственной гражданской службы, основанные на органичном соединении научных знаний, методологии и методики с новейшими управленческими технологиями. От того, насколько эффективно функционирует институт государственной гражданской службы, в какой мере им реализуются важнейшие социальные функции, во многом зависит стабильность в обществе и, следовательно, появляются благоприятные перспективы развития общественных отношений. На современном этапе развития российской государственности сложилась ситуация, при которой институциональное изменение государственной гражданской службы является приоритетным в процессе реформирования государственного управления. Основное направление институционального развития – кардинальное повышение эффективности и качества профессиональной деятельности гражданских служащих в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Особую актуальность приобретают вопросы, связанные с прогнозированием социального характера и определением места, которое государственная гражданская служба должна занять в ходе преобразования российского общества и государства.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена следующими обстоятельствами:

– во-первых, в условиях трансформации общества и государства назрела необходимость дальнейшей разработки институционального и процессного подходов к исследованию государственной гражданской службы. Проблемы институционального развития государственной гражданской службы, закономерности воздействия и влияние социальных изменений на процесс институционализации еще недостаточно исследованы, остается нерешенным ряд научных задач. Институциональный подход к исследованию государственной гражданской службы открывает дополнительные возможности как для научного анализа, так и для управленческой практики, поскольку акцентирует внимание на упорядоченности и легитимизации отношений внутри самой службы. С позиции процессного подхода важным представляется исследование направленности и стадийности развития государственной гражданской службы как социального института. Институциональное развитие государственной службы предполагает концептуальное осмысление ее целей, системы

4

ценностей и норм, изменение культуры государственной гражданской службы в контексте реализации социальных функций и удовлетворения социальных потребностей,

– во-вторых, в ходе политических и социальных преобразований в России возросла потребность в специальных исследованиях деятельности социальных институтов по повышению уровня и качества жизни населения, обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Государственная служба как социальный институт, как важнейший агент социальных изменений играет важную роль в решении этих задач. Недостаточное осмысление происходящих на государственной службе процессов существенно отражается на системе, содержании и механизмах реализации принципов организации государственной службы, критериях ее социальной эффективности. Дисфункции государственной гражданской службы, когда изменения общественных потребностей не находят своего отражения в функциях и деятельности социального института, бессистемные структурные реорганизации, сохранение протекционизма и коррупции, подмена целей социального управления узковедомственными интересами актуализируют проблемы изменения принципов и методов управления процессами институционального развития,

– в-третьих, институциональное развитие государственной гражданской службы как социальный процесс в решающей мере зависит от профессиональной культуры государственных гражданских служащих, которая способствует созданию новых императивов профессиональной деятельности служащих, интернализации прогрессивных норм и ценностей, стандартов служебного поведения.

Актуальность исследования вытекает также из необходимости научного анализа процессов развития государственной службы, осмысления сути происходящих перемен на современном этапе и потребности в научно обоснованных рекомендациях, направленных на обеспечение устойчивого институционального развития государственной гражданской службы.

Степень научной разработанности темы исследования.

Анализ научных разработок по проблемам становления и развития института гражданской службы свидетельствует о том, что идет осмысление изменений и поиск научных подходов к организации государственной гражданской службы для решения современных задач. Научные исследования проблем взаимодействия власти и общества в условиях социальных изменений, развития гражданской службы как социального института, создающие теоретико-методологическую базу для углубленного анализа проблемы институционального развития государственной

гражданской службы, можно условно классифицировать по нескольким основаниям

Первую группу составляют работы общетеоретического плана, анализирующие социальную структуру общества в целом, в том числе роль социальных институтов в процессе социальных изменений. К ним относятся труды М Вебера, Т Веблена, В И Добренькова, А И Кравченко, С С Фролова¹, рассматривающих сущность социальных институтов, их структуру, механизмы функционирования. Принципиально важными для диссертационного исследования являются работы, раскрывающие сущность процесса институционализации и институционального развития Э Гидденса, Н Лумана, П Штомпки². В них подчеркивается, что институциональное развитие как эволюционный поэтапный процесс связано с расширением набора социокультурных образцов поведения и деятельности, предопределяющих возможные реакции на изменение состояния внешней социальной среды и его закрепление.

Вторую группу представляют труды, посвященные рассмотрению становления и развития современной модели государственной службы Российской Федерации – Л А Василенко, В Д Граждана, Б Т Пономаренко, А И Турчинова³, В С Карпичева, Б В Лытова, К О Магомедова, В С Нечипоренко, В Л Романова⁴, А В Понеделкова, Ю Н Старилова,

¹ Вебер М. Избранные произведения – М, 1990, Веблен Т. Теория праздного класса. Институциональная экономика – М, 1984, Добренков В И, Кравченко А И. Социология. В 3-х тт. Т 3. Социальные институты и процессы – М, 2001, Фролов С С. Структуры социальных институтов // Социология. Учебник – М, 2001.

² Гидденс Э. Социология. М, 1999, Луман Н. Эволюция. М, Логос. 2005, Штомпка П. Социология социальных изменений – М, 1996.

³ Василенко Л А. Интернет в информатизации государственной службы России (социолого-методологический анализ) – М, 2000, Государственная служба в России: анализ становления, развития и кадрового обеспечения – М, 2002, Гражданин В Д. Теория управления. Уч. пособие – М, 2004, Магомедов К О. Социология государственной службы – М, 2004, Мальцев В А, Марченко П А, Калачева Т Г. Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих – М, 1997, Осадчая Г И. Социальное государство в России: реалии, противоречия, перспективы – М, 2003, Пономаренко Б Т. Профессионализм и компетентность государственных служащих: состояние и пути развития // Государственная служба в современной России – М, 2003, Управление персоналом. Учебник / Общ. ред. А И Турчинова – М, 2003, Управление государственной службой Российской Федерации / Под ред. А И Турчинова – М, 2004, Патрушев В И. Основы современного социального управления – М, 2000, и др. Социологические исследования в системе государственной службы. Инф-анализ. материалы – М, Орел, 2002, Фролов С С. Социология организаций – М, 2002 и др.

⁴ Калининченко Л А. Социальная организация государственной службы – М, 2000, Карпичев В С. Социальный вектор государственной службы // Государственная

А М Старостина, В А Сулемова, результаты кандидатских исследований О С Аюшеевой, В В Бочманова, З С Поповой¹ Для анализа избранной проблемы значительный научный интерес и ценность представляли публикации по проблемам реформирования государственной гражданской службы² и трансформации общества³

Третья группа публикаций посвящена проблемам анализа профессиональной деятельности, профессиональной культуры и профессионализма с позиций социологии, психологии и акмеологии. Они освещаются в работах А А Деркача, Н Л Захарова, О А Ефанова, Т Г Калачевой, Е А Климова, А К Марковой⁴

служба Российской Федерации первые шаги и перспективы – М, 1997, Кирдина С Г Социокультурный и институциональный подходы как основа позитивной социологии в России // Социологические исследования – 2002 № 12, Лытов Б В Государственная служба как социальный институт // Государственная служба: теория и организация – Ростов-на-Дону, 1998, Магомедов К О Социология государственной службы – М, 2007, Нечипоренко В С Государственная служба как социальный институт // Мельников В П, Нечипоренко В С Государственная служба России исторический опыт организации и современность – М, 2003, Романов В Л Социальная самоорганизация и государственность – М, 2000, Нравственные основы государственной службы России Учебное пособие / Под ред. В М Соколова – М: РАГС, 2003

¹ Аюшеева О С Государственная служба как духовно-культурный институт Дисс. канд. социол. наук – М, 2001, Бочманов В В Взаимодействие политической элиты и государственной службы как социально-управленческих институтов Дисс. канд. социол. наук – М, 2003, Попова З С Государственная служба как институт государственных социальных услуг Дисс. канд. социол. наук – М, 2000

² Зинченко Г П К вопросу о технологии административной реформы // Наша власть: дела и лица – М, 2002 № 10, Чернышов Б Российские реформы XIX–XX вв.: уроки истории // Власть, 2001 № 6, Шадрин В Страсти по окладам, или сколько «стоит» российский чиновник? // Человек и труд, 2001 № 2 и др.

³ Беляев Э В Трансформация у каждой страны уникальный путь // Социологические исследования, 2002 № 10, Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе / Под ред. Ю В Яковца – М, 2001, Магомедов К О Гражданское общество и государство – М, 1998, Трансформация социальной структуры и стратификации российского общества / Под ред. З Т Голенковой – М, 1998

⁴ Маркова А К Психология профессионализма – М, 1996, Профессионализм в системе государственной службы – Ростов-на-Дону, 1997, Климов Е А Психология профессионала Избранные психологические труды – М, 1996, Калачева Т Г Захаров Н Л Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российского чиновника // Социологические исследования, 2004 № 3, Профессионализм государственных служащих субъекта Федерации методологически и методический подходы к анализу проблемы – Нижний Новгород, 1998, Деркач А А Развитие личностно-профессионального потенциала кадров управления // Государственная служба, 2004

Проведенный автором анализ научных разработок по данной теме свидетельствует о том, что проблемы развития государственной службы как особого вида профессиональной деятельности занимают одно из ведущих мест в проблемном поле социологии. В то же время тенденции институционального развития государственной гражданской службы, ее сущностные характеристики как социального института исследованы недостаточно, остается нерешенным ряд научных задач. В этой связи принципиально важным представляется анализ процессов институционализации и факторов, определяющих институциональное развитие государственной гражданской службы в условиях социальных изменений.

Объект исследования: государственная гражданская служба Российской Федерации

Предмет исследования: институциональное развитие государственной гражданской службы как социальный процесс

Цель исследования: раскрыть процесс институционализации и факторы, способствующие обеспечению устойчивого развития государственной гражданской службы как социального института

Задачи исследования:

- раскрыть особенности институционального подхода к исследованию государственной гражданской службы,
- изучить процесс институционального развития государственной гражданской службы,
- исследовать факторы институционального развития государственной гражданской службы,
- выявить сущностные характеристики культуры государственной гражданской службы как фактора институционального развития,
- проанализировать ценности государственной гражданской службы как социального института в процессе институциональных изменений,
- обосновать ключевые компоненты развития культуры государственной гражданской службы

Теоретико-методологическую основу исследования составляют: положения и концепции классических, неклассических и постнеклассических работ по социологии, социологии управления, теории организации. Автор опирался на идеи А.А. Богданова – о роли организации в общественных процессах, Т. Веблена – о создании, особенностях функционирования социальных институтов, Э. Дюркгейма, Т. Парсон-

са – о процессах социальной институционализации, Р Мертон – о структуре, функциях, роли социальных институтов, М Вебера – о государственной службе как рациональной бюрократии

Исследование основывается на общих принципах научности, объективности, системности, связи с практикой. Для исследования применены социологический, институциональный, сравнительно-исторический, статистический, структурно-функциональный методы анализа

Источниковую базу диссертации составили положения Конституции Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты, касающиеся вопросов государственной службы и направлений ее реформирования. Важнейшие из них – федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации (2006 – 2008 гг.), ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, материалы монографий и публикаций в периодических научных изданиях по названной проблематике, информация, полученная по каналам Интернета и др.

В качестве **эмпирической базы** исследования автором были использованы статистические данные, результаты социологических исследований, в том числе проведенные кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации с личным участием автора по проблемам развития государственной гражданской службы

– «Эффективность работы кадровых служб в государственных органах в оценках экспертов» (сентябрь-октябрь 2005 г.) В качестве экспертов выступили руководители кадровых служб в системе государственной гражданской службы. Всего опрошено 148 человек. Руководитель исследования – д-с н, профессор К.О. Магомедов. Индекс в диссертации ЭРКСГС-05,

– «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (март 2006 г.) Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Опрошено 1 102 человека. Выборка репрезентативна по возрасту, полу, роду деятельности. Руководитель исследования – д-с н, профессор А.И. Турчинов. Индекс ПФРГС-06

Для вторичного анализа использовались результаты социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

– «Нравственные основы государственной службы Разработка свода этических правил государственного служащего» Исследование проведено в октябре–ноябре 1997 г. Опрошено по репрезентативной выборке 1 211 жителей субъектов Российской Федерации, 1 145 государственных служащих аппаратов 12 федеральных органов власти и 42 аппаратов исполнительных, законодательных и судебных органов власти 14 субъектов Российской Федерации. Руководители исследования – д с н, профессор Е В Охотский, д ф н, профессор В М Соколов. Индекс НО-97,

– «Организационная культура государственной службы» Социологический опрос проведен в октябре–ноябре 1999 г. в 11 центральных аппаратах ведомств, законодательных и судебных органов 12 регионов Российской Федерации. Всего опрошено 1 250 служащих. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемой должности и ветвям власти. Научные руководители исследования – д м н, профессор В Л Романов и д и н, профессор В С Нечипоренко. Индекс ОК-99,

– «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в оценках государственных служащих» (октябрь 2003 г.) Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 964 человека. Руководитель исследования – д с н, профессор К О Магомедов. Индекс ГСИКП-03,

– «Актуальные проблемы государственной службы Российской Федерации в оценках населения» (сентябрь 2003 г.), опрошено 1 202 респондента из числа населения 17 субъектов Российской Федерации. Руководитель исследования – д с н, проф К О Магомедов. Индекс АПГСОС-03

Основные научные результаты, полученные автором, и их новизна состоят в следующем

1. Выявлены особенности институционального подхода к исследованию государственной службы, который позволяет акцентировать внимание на сущностных характеристиках государственной гражданской службы как социального института, обеспечивающих, с одной стороны, ее устойчивость, а с другой – ориентированность на институциональное развитие. Определены подходы к осмыслению развития государственной гражданской службы в институциональном (наполнение служебной деятельности новым содержанием, изменение ее целей, ролевой системы, культуры, формальных и неформальных принципов организации) и процессуальном (этапы институционализации) аспектах.

2. Проанализированы основные этапы институционализации государственной гражданской службы исходя из процессного подхода: зарождение

института, когда появляются формализованные цели, определяются задачи, символика, распределяются функции и роли, зрелость, период формализации, или бюрократизации института, когда правила и нормы перестают быть средством социального контроля и превращаются в самоцель, накопление дисфункций и как следствие модернизация государственной гражданской службы как социального института. Выделены особенности и тенденции развития государственной гражданской службы на современном этапе, связанные, с одной стороны, с определенным продвижением в направлении ее демократической модернизации с учетом мирового опыта, с другой – с формированием независимой от общественного контроля бюрократической корпорации с особой системой ценностей.

3. Раскрыты объективные и субъективные факторы институционализации государственной гражданской службы. Из объективных факторов выделены становление правового и социального государства, неопределенность социальной среды. К субъективным факторам отнесены востребованность науки о государственной гражданской службе, степень осознания государственнымными служащими своего статусно-ролевого положения в государстве и обществе.

4. Определена роль культуры государственной гражданской службы в процессе ее институционального развития. Выделены характеристики культуры, определяющие процесс институционализации: ориентация на традиционные формы профессиональной деятельности, недостаточный уровень профессиональной подготовки, отчужденность части служащих от результатов профессиональной деятельности, отсутствие необходимой связи между профессиональными и нравственными ценностными ориентациями служащих.

5. Раскрыты ценности государственной гражданской службы, определяющие направленность и содержание профессиональной деятельности служащих в условиях институционального развития государственной гражданской службы: ориентация на общественные интересы, инициативность, профессиональная честь, ответственность. Обоснованы меры, направленные на интернализацию служащими новых социальных норм и ценностей, стандартов поведения и формирование на их основе ценностных ориентаций в условиях институциональных изменений государственной гражданской службы.

6. Определены ключевые компоненты развития культуры государственной гражданской службы как социального института: совершенствование профессиональной среды, организация управления персоналом с учетом необходимости обеспечения институционального развития государственной граждан-

данской службы, выработка более эффективной модели профессиональной социализации, непрерывного профессионального развития и опережающего обучения государственных гражданских служащих

Теоретическая значимость исследования определяется его направленностью на решение актуальных проблем институционального развития государственной гражданской службы. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в дальнейшей разработке модели устойчивого развития государственной гражданской службы как социального института. Проведенное исследование систематизирует и развивает основные аспекты институционального развития государственной гражданской службы в контексте социальных изменений, дает возможность на основе теоретических выводов совершенствовать процесс государственной гражданской службы

Практическое значение работы. Выводы и предложения, содержащиеся в данном исследовании, могут способствовать решению задач по повышению эффективности проводимых реформ административной, реформы государственной службы, социальных реформ, взаимодействия системы «общество-власть». Материалы проведенного исследования могут быть использованы для совершенствования деятельности органов государственной власти, их кадровых служб, а также представляют интерес для системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, преподавателей, аспирантов, студентов и практиков. Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании курсов и спецкурсов по дисциплинам «Социология управления», «Государственная служба: теория и организация», «Управление персоналом»

Апробация и внедрение результатов исследования Основные положения диссертации были изложены на межвузовской научно-практической конференции «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность» (Москва, март 2005 г.), ежегодной междисциплинарной аспирантской конференции «Власть и управление в современном мире» (г. Санкт-Петербург, май 2005 г.), ежегодной междисциплинарной аспирантской конференции (Москва, декабрь 2005 г.), шестой Межвузовской научно-практической конференции «Советский период развития социологии и современность» (Москва, март 2006 г.), седьмой Межвузовской научно-практической конференции «Социология власти: основы теории и развитие практики» (Москва, май 2007 г.), а также представлены на заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, отражены в научных публикациях автора. Отдельные практиче-

ские рекомендации автора апробированы и внедрены в деятельности органов исполнительной власти Саратовской области

Структура диссертационной работы состоит из введения, двух глав по три параграфа, заключения, списка использованных источников и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, проанализированы состояние и степень ее разработанности в научной литературе, определены методологические основы и источники, сформулированы объект, предмет, цели и задачи исследования, раскрыты научная новизна и практическая значимость результатов исследования

Первая глава – **«Теоретико-методологические основания изучения развития государственной гражданской службы как социального процесса»** выявляются институциональные особенности развития государственной гражданской службы, процесс и факторы ее институционального развития

В первом параграфе – **«Особенности институционального подхода к исследованию государственной гражданской службы»** раскрыты основные параметры исследования государственной службы как социального института

В диссертации выявлено, что институциональный подход позволил акцентировать внимание на глубинных аспектах государственной гражданской службы как социального института общественной потребности и социальной обусловленности, миссии и целях, социальных ролях и функциях, ценностном пространстве, правовых нормах и традициях. В рамках концептуального осмысления государственной гражданской службы с позиции институционального подхода принципиальным является анализ внутренних принципов и механизмов функционирования данного социального института путем соотнесения их с фундаментальными целями и потребностями социальной системы. При характеристике государственной гражданской службы как социального института внимание акцентируется на стабильных образцах социального взаимодействия, основанных на формальных принципах государственной гражданской службы, правовом и организационном закреплении норм служебного поведения и неформальных отношений, на объективных и субъективных параметрах государственной гражданской службы, позволяющих, с од-

ной стороны, сохранять устойчивость, с другой – ориентировать на институциональное развитие

Эксплицируя различные теоретико-методологические подходы к исследованию социальных институтов, автор выделяет следующие характерные признаки государственной службы: наличие цели деятельности – обеспечение повышения уровня и качества жизни граждан, четкое распределение социальных позиций (статусов) и ролей, функций, прав и обязанностей, типичных именно для данного института, особый тип регулирования взаимоотношений на государственной службе, норм и правил служебного поведения. Автор раскрывает положение о том, что развитие государственной службы как социального института может осуществляться тремя способами: 1) появление новых социальных ценностей, норм, стандартов, 2) отторжение ряда действующих из них, 3) их развитие и совершенствование, которое, в свою очередь, может проходить двумя путями: а) за счет внутренней дифференциации, специализации связей, функций, б) за счет модернизации социального института, когда кардинально меняются принципы организации и функционирования социального института.

Исследование государственной гражданской службы обуславливает необходимость применения концепции изменения, акцентирование внимания на процессуальности, направленности и стадийности институционального развития государственной гражданской службы, на социальных связях, социальных качествах, статусе государственных гражданских служащих, социальных нормах в государственной гражданской службе, роли культуры и изменении аксиологического ядра профессиональной деятельности государственных гражданских служащих.

Диссертант рассматривает развитие государственной гражданской службы в двух контекстах: институциональном и процессуальном. Институциональный подход рассматривается как наполнение деятельности государственной гражданской службы новым, отличным от предыдущего, содержанием и связан с целеполаганием, изменением ролевой системы, культуры, формальных и неформальных принципов организации.

Развитие государственной гражданской службы неразрывно связано с изменением культуры как своеобразного «самосознания» социального института, выражающего общие ценности, определяющего способ социальных отношений и деятельности данного института. В контексте обеспечения устойчивого институционального развития государственной гражданской службы как открытой, динамичной социальной системы особую роль играет формирование культуры, адекватной по-

вым условиям, отражающей гибкость и социальную плодотворность государственного управления

С позиции процессного подхода развитие государственной гражданской службы представляет собой последовательность этапов, целенаправленных действий, детерминирующих качественное изменение Государственная гражданская служба рассматривается как процесс деятельности. Это развитие приобретает свою динамику, этапы, уровни. Институциональное развитие, являясь одной из форм социального процесса, представляет собой направленный процесс, выводящий на более высокий уровень качество государственной гражданской службы.

Во втором параграфе – **«Процесс институционального развития государственной гражданской службы»** изучены основные направления и этапы процесса институционализации, характерные черты институционального развития государственной гражданской службы на современном этапе.

В развитии государственной гражданской службы автор анализирует основные стадии: зарождение института, когда появляются формализованные цели, определяются задачи, символика, распределяются функции и роли, зрелость, период формализации, или бюрократизации института, когда правила и нормы перестают быть средством социального контроля и превращаются в самоцель, накопление дисфункций и, как следствие, реорганизация или модернизация института. Изменения института являются непрерывными, зависят от предшествующих траекторий развития.

Процесс институционализации гражданской службы связан с изменениями в поле взаимодействий, когда разрушаются старые структуры, формальные и неформальные правила, происходит внешнее оформление новых легитимных действий, новой структуры.

Развитие гражданской службы как социального и профессионального института происходит в условиях трансформации старой социальной структуры и изменения социального порядка, поля взаимодействия, социальных позиций прежних субъектов государственного управления, появления новых субъектов управления. Институциональные изменения связаны в первую очередь с перераспределением полномочий между уровнями власти, внедрением новых принципов и механизмов деятельности, ориентированных на обеспечение управленческого характера гражданской службы.

В диссертации сделан вывод о том, что развитие государственной гражданской службы в условиях политических и социально-

экономических реформ происходит под сдерживающим влиянием социокультурно воспроизводимых и укрепившихся элементов бюрократических служебных отношений. Вследствие этого государственная служба отстает от потребностей общества в целом и демократизации управленческих отношений, обеспечения безопасности личности в частности.

Общественное мнение демонстрирует неудовлетворенность результатами деятельности государства и государственной гражданской службы. Деперсонализация, снижение социального авторитета государственной гражданской службы, степени легитимности данных институтов, рост недоверия населения свидетельствуют о проявлении дисфункций, когда изменения общественных потребностей не находят своего отражения в функциях и деятельности социального института.

В диссертации обосновывается тезис о том, что современный этап институционализации государственной гражданской службы характеризуется достаточно противоречивыми тенденциями, что подтверждается и результатами социологических исследований. С одной стороны, декларируется и нормативно учреждается необходимость перехода на новый (более высокий) уровень развития, обосновывается выбор пути развития, результатом которого должны стать кардинальные изменения механизмов функционирования государственной гражданской службы. С другой стороны, уже на начальном этапе реализации реформ возникают серьезные проблемы, связанные с тем, что изменения происходят в отрыве от общества. По данным социологических исследований РАГС, 35% государственных служащих оценивают предварительные результаты реформы государственной гражданской службы скорее как отрицательные¹, почти половина государственных служащих и подавляющая часть населения даже приблизительно не знают смысла и целей реформ².

Диссертантом обосновывается положение о том, что на институциональное развитие государственной гражданской службы как социальный процесс могут оказывать влияние субъекты управления государственной службой путем планирования, прогнозирования и реализации запланированного изменения социального института, осуществляемых через изменения в отношениях, в поведении и в результатах работы служащих и влекущих за собой изменение качества деятельности. От результатов институционального развития государственной гражданской

¹ Индекс ПФРГТС-06

² Бойков В. Э. Народ и власть. Результаты социологического мониторинга 1998-2005 гг. – М. 2006

службы как социального процесса во многом зависит не только судьба проводимых реформ, но и социально-политический консенсус гражданских и властных институтов. Автором акцентируется внимание на необходимости стимулирования и закрепления прогрессивных норм на государственной гражданской службе, регулируемых моралью, традициями, ценностями, путем создания системы управления ее институциональным развитием.

В третьем параграфе – **«Факторы институционального развития государственной гражданской службы»** раскрыты объективные и субъективные факторы институционализации государственной гражданской службы.

К объективным факторам диссертант относит потребности общества, ожидания граждан, внешние «вызовы» социальной среды, становление гражданского общества и правового государства в современной России, возрастание роли демократии и гуманизма, которое способствует переходу от авторитарной модели организации государственной гражданской службы к демократической. В настоящее время формируется целостная и комплексная система правового обеспечения государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.) и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.) законодательно закрепляют принципы организации и функционирования государственной службы и государственной гражданской службы, требования к профессиональной организации государственной гражданской службы. Однако целевое предназначение государственной гражданской службы как социального института так и не определено ни в одном законодательном акте.

Вместе с тем неразвитость институтов гражданского общества, механизмов социального партнерства, социальная пассивность граждан, возрастающее их недоверие к органам власти являются тем внешним контекстом, который во многом определяет процессы институционального развития государственной гражданской службы. Рассмотрение государственной гражданской службы лишь как «социального лифта», способствующего быстрому изменению социального статуса и дающего возможности решить личные проблемы, приводит к изначальной трансформации мотивов служебного поведения. Недостаток финансирования, сохранение разрыва денежного содержания с заработной платой управленческих кадров в частном секторе приводят к тому, что привлечение на государственную службу квалифицированных специалистов и руководителей становится затруднительным, стимулируется отток специали-

стов и руководителей в негосударственный сектор, особенно по наиболее востребованным группам профессий и возрастам, что снижает эффективность исполнения функций государственной службы

К субъективным факторам, определяющим процессы институционального развития государственной гражданской службы, автор относит особенности поведения, иерархию мотивов, ценностные ориентации государственных гражданских служащих. Превращение государственной гражданской службы в высокопрофессиональный институт общественного служения происходит в рамках системы правовых, нравственных, кадровых отношений, формирующих и востребующих профессионализм служащего. В результате социологических исследований выявлено, что на государственной гражданской службе наблюдаются неэффективное использование кадрового потенциала, острый дефицит высококвалифицированных специалистов среднего возраста, резкое снижение компетентности и нравственных качеств служащих, высокий уровень коррупции, утрата мотивации.

Наиболее существенными проблемными зонами в функционировании института государственной службы, подлежащими приоритетному разрешению и регулированию, государственные служащие называют уход от ответственности (40%), некомпетентность кадрового корпуса (27%) и раздутость госаппарата (26%)¹. Государственные служащие отмечают отсутствие ощутимых результатов своей работы (18,9), несоответствие уровня их квалификации выполняемым обязанностям (20,1) и отсутствие перспектив служебного роста (13,9)², результаты квалификационного экзамена, аттестации, прохождения конкурса, переподготовки и повышения квалификации, нахождения в кадровом резерве остаются минимально значимыми для карьерного роста. Статистические и социологические данные свидетельствуют о том, что новая система формирования служащего как профессионала складывается медленно. Многие служащие оказываются не готовыми к работе в условиях реформируемого общества. На профессиональную некомпетентность многих служащих обращают внимание 22,6% их коллег. 53,8 % опрошенных отмечают несоответствие своей профессиональной квалификации занимаемым должностям. 40 % респондентов считают, что в развитии профессиональных качеств в последние годы наблюдается отрицательная динамика – компетентность служа-

¹ Индекс СПРКК-00

² Индекс ГСИКП-03

щих снижается¹, остаются невостребованными положения науки о государственной гражданской службе

Автором обосновывается возрастание роли социокультурных факторов в процессе развития государственной гражданской службы как социального института. Культура государственной гражданской службы как неотъемлемый атрибут ее организации и функционирования отражает потенциальные и реальные способности государственной гражданской службы адекватно участвовать в становлении новой культуры отношений государства и самоорганизующегося общества

Во второй главе – «**Культура государственной гражданской службы как фактор институционального развития**» выявлены существенные характеристики культуры государственной гражданской службы, определяющие процесс ее институционального развития, исследованы ценности государственной гражданской и выделены системообразующие элементы развития культуры государственной гражданской службы как социального института

В первом параграфе – «**Сущностные характеристики культуры государственной гражданской службы**» определена роль культуры в обеспечении устойчивого развития государственной гражданской службы как социального института

Основу институционального порядка составляет культура гражданской службы как социального института, культура профессиональной деятельности персонифицированных социальных субъектов (гражданских служащих), “объективированная” (“материализованная”) культура (вещественные “конструкты” – нормативные, правовые и организационно-регламентирующие документы, структурные схемы “конструкты” социальной памяти, социальные регуляторы и др.) Культура государственной гражданской службы оказывает существенное влияние на процесс институционального развития, закрепляя в сознании государственных служащих определенные ценности, нормы, правила, жизненные взгляды, личностные позиции, установки, которые обеспечивали бы переход на новое качество службы – открытость, социальную ориентированность и служение обществу

Диссертант отмечает тот факт, что существующая в настоящее время культура государственной гражданской службы не в полной мере соответствует социальным потребностям и потребностям ее развития как социального института. В оценках населения гражданской службы и эффективности ее функционирования доминирует негативное отношение, все более увеличивающее разрыв между властными структурами и

¹Индекс ПФРГТС-06

обществом. В числе основных причин, мешающих повысить авторитет гражданских служащих среди населения, респонденты отмечают коррумпированность гражданских служащих (31,7%), бюрократизм (25%), оторванность от интересов граждан (50,2%), недостаток нравственных качеств (22,5%), слабую профессиональную подготовку (31,7%)¹. По мнению большинства граждан, отчужденность возникает по той причине, что органы государственной власти не выполняют заявляемых целей, служащие руководствуются в своих действиях не интересами страны или граждан, а узкокорпоративными или только своими личными. В установках и образцах поведения на государственной гражданской службе, которые являются важнейшими характеристиками социального института, преобладают лояльность к вышестоящим органам и руководителям, четкая иерархия и субординация, обязательное подчинение приказам и распоряжениям вышестоящих структур и органов, связь с государством и проводимой политикой.² В спектре доминирующих профессиональных установок среди служащих почти не нашли отражения установки на оказание государственных услуг гражданам.

Культура государственной гражданской службы ориентирована в значительной мере не столько на рационализацию процессов, сколько на сложившиеся традиции и обычаи. Подавляющее большинство служащих 54,3% – руководствуются указаниями непосредственного руководителя и частично должностными обязанностями, 47,3% – должностными регламентами, 15% – интересами своей организации, 13,4% – только указаниями начальника, 6,5% – собственными представлениями о том, что необходимо выполнять, 8,1% – интересами общества³.

Для соответствия результатов деятельности служащего высоким требованиям и нормам важным представляется превращение норм и ценностей служебной деятельности в положительные мотивы личного поведения конкретных служащих. Определяющим механизмом решения этой задачи является создание условий для профессионализации государственной гражданской службы. Решение большинства задач государственной службы связано с основным элементом ее системы – кадровым потенциалом, уровнем профессионализма и личных качеств государственных служащих. На одно из первых мест выдвигается кадровое обеспечение институционального развития.⁴

¹ Индекс ПФРГГС-06

² Индекс СПРКК-00

³ Индекс ПФРГГС-06

⁴ Индекс ЭРКСГС-05

Культура государственной гражданской службы как социального института является важнейшим фактором ее институционального развития. В этой связи можно выделить и ряд других ценностей, характеризующих новый этап развития государственной службы. Значительной частью служащих признается значение таких норм и ценностей государственной гражданской службы, как добросовестное отношение к работе (68,8%), дисциплинированность (33,8%), способность брать на себя ответственность (30,6%), инициативность (28,5%), доброжелательность (27,6%), честность (22,6%), принципиальность (17,6%), признание прав и свобод граждан (16,2%)¹.

Автором выделены характеристики культуры, сдерживающие процесс институционализации: ориентация на традиционные формы профессиональной деятельности, недостаточный уровень профессиональной подготовки, отчужденность части служащих от результатов профессиональной деятельности, отсутствие необходимой связи между профессиональными и нравственными ценностными ориентациями служащих.

По данным исследований, 45,2 % опрошенных государственных служащих соблюдение дисциплины и порядка ценят выше таких критериев, как реальная польза (24,7 %), строгое соблюдение правил (22,9 %), творчество, инициатива (30,8 %)². Представленные данные подтверждают тот факт, что как социальный институт государственная гражданская служба еще находится на достаточно низкой стадии развития, поскольку в ней слабо поощряются не только соблюдение правил, но и творчество, инициатива.

Автор отмечает, что в современных условиях основой институционального развития гражданской службы являются система ценностей, новые императивы профессиональной деятельности служащих, которые обеспечивали бы переход к более высокому качеству службы – служению обществу.

Во втором параграфе – **«Ценности государственной гражданской службы в условиях институциональных изменений»** проанализированы ценности государственной гражданской службы как социального института в процессе институциональных изменений.

Ценности определяют стержень личности служащего, оказывают влияние на содержание его социальной активности профессиональной деятельности. В работе обосновывается взаимосвязь вектора развития государственной гражданской службы и изменения ее ценностного про-

¹ Бойков В. Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне. М., 2005.

² Индекс ГСИКП -03.

странства. Автором сделан вывод от том, что выбор модели поведения служащего, с одной стороны, объективно задан доминирующими в данном социальном институте социальными, культурными и другими условиями, с другой – определяется субъективным набором жизненных ценностей конкретного государственного гражданского служащего. Анализ ценностных ориентаций, устремлений служащих позволяет более глубоко проанализировать существующие тенденции и определить общую направленность развития культуры государственной гражданской службы. Усложнение системы побудительных мотивов деятельности государственного гражданского служащего порождает обратную связь между потребностями, интересами и ценностями. Духовные ценности и нравственные нормы воздействуют на социальные интересы, они обуславливают цели социального развития государственной гражданской службы. В свою очередь, интересы воздействуют на потребности, на развитие производства и социально-экономических отношений. Духовные, моральные ценности государственных служащих являются культурной основой административной этики и важным условием организованной эффективности. Автор акцентирует внимание на ценностных установках как динамическом состоянии, включающем несколько уровней – потребность, мотивация, интерес, ценность.

В диссертации проанализированы причины деформации ценностного пространства, которые во многом связаны с незавершенностью институционализации государственной гражданской службы, отсутствием многих необходимых норм и форм служебно-профессиональных отношений. Реальную почву для бюрократических проявлений, по мнению служащих, составляют протекционизм, назначения на должности по принципу личной преданности и отсутствие открытых конкурсов на замещение вакантных должностей (55,7% опрошенных), отсутствие четких критериев объективной оценки эффективности исполнения служебных обязанностей (37,3%)¹.

На основе анализа ценностного пространства государственной гражданской службы в работе сделан ряд выводов. На современном этапе проблемы взаимодействия между потребностями, интересами и ценностями выступают на первый план, что сказывается в повышении роли социальных факторов в развитии государственной гражданской службы, формировании служащего с новым кругом потребностей и интересов. Развитие государственной гражданской службы как социального института неразрывно связано с изменением культуры, ценностного про-

¹ Индекс ПФРГГС-06

странства государственной гражданской службы, ценностных ориентаций служащих, осознанием ими принципов служебного поведения как нравственных императивов профессиональной деятельности ориентация на общественные интересы, инициативность, профессиональная честь, ответственность необходимы в профессиональной деятельности государственных гражданских служащих. В этой связи предложена система мер, направленных на интернализацию служащими новых социальных норм и ценностей, стандартов поведения. В качестве первоочередных диссертантом предлагаются расширение практики формирования корпуса и кадрового резерва на основе конкурсов – испытаний, внедрение эффективных форм оценки профессиональной деятельности, ориентация программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на постоянное профессиональное развитие и углубленное изучение нравственных аспектов профессиональной деятельности.

В третьем параграфе – «**Направления развития культуры государственной гражданской службы как социального института**» выделены основные компоненты развития культуры государственной службы в контексте обеспечения устойчивого институционального развития, разработаны рекомендации, направленные на обеспечение профессионализации государственной гражданской службы.

Диссертантом выявлено, что для обеспечения устойчивого институционального развития государственной гражданской службы как открытой, социально ориентированной и подконтрольной обществу системы важно качественное изменение ее культуры как социального института в целом и культуры служащих, в частности. Для этого необходимы разработка на основе диагностики состояния культуры государственной гражданской службы научно обоснованной концепции изменения, внедрение современных кадровых технологий, обеспечивающих реализацию принципа профессионализма на государственной гражданской службе, установление точного порядка отбора, назначения и отставки служащих, выбор эффективных механизмов профессиональной социализации и непрерывного профессионального развития.

В работе аргументирован тезис о том, что профессионализм гражданских служащих формируется в процессе длительного исполнения служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более высокий уровень решения сложных профессиональных задач в постоянно изменяющихся условиях. Особое значение для профессионализации государственной гражданской службы имеет повышение ее престижа и

авторитета путем обеспечения стабильности как социального института. Кроме проведения необходимых мероприятий по нормативному, правовому, финансово-экономическому обеспечению (изменение зарплаты в соотношении с мерами материального стимулирования, введение новой системы контрактов), должны апробироваться, осваиваться и окончательно оформляться инновационные механизмы функционирования государственной гражданской службы.

Институт государственной службы, осуществляющий властные полномочия, отличается определенной спецификой, что обусловлено социальной значимостью и степенью административного воздействия на общественную среду. Открытость, социальная ориентация являются важнейшими принципами организации и функционирования государственной гражданской службы как социального института. Ускорение процесса формирования культуры государственной гражданской службы нового типа, соответствующего развитию демократического, правового и социального государства, может быть обеспечено только на основании системных мер.

Развитие культуры государственной гражданской службы как социального института неразрывно связано с такими важнейшими компонентами, как совершенствование профессиональной среды (определение социально-нормативных регуляторов, обеспечивающих соответствие параметров внутренней среды государственной гражданской службы и окружающей социальной среды), оптимизация системы управления персоналом, направленная на установление органичной связи целей государственной службы, служебного поведения и результатов деятельности служащих, выработка более эффективной профессиональной социализации и непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих, способствующих обеспечению качества государственного управления, адекватного потребностям развития правового и социально ответственного государства.

В Заключении подведены итоги исследования, формулируются обобщающие выводы и предложения по обеспечению устойчивого развития государственной гражданской службы как социального института.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

I Публикации в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации

1 Кузьмина В А Институционализация государственной гражданской и муниципальной службы в условиях социальных изменений // Вестник Поволжской академии государственной службы имени П А Столыпина – Саратов, 2007 №12 – 0,5 п л

2 Кузьмина В А Институциональное развитие современной государственной гражданской службы // Этносоциум и межнациональная культура – М 2007 № 6 – 0, 3 п л

II Статьи

1 Кузьмина В А Взаимодействие органов местного самоуправления и государственного управления // Российская наука управления и управленческие кадры история и современность Материалы V Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых – М Изд-во РАГС, 2005 – 0, 5 п л

2 Кузьмина В.А Государственная служба как социальный институт // Россия тенденции и перспективы развития сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС Выпуск 5 Часть 2/ Под общ ред В К Егорова, А С Горшкова, В М Герасимова, М А Кашиной – М Изд-во РАГС, 2006 – 0,2 п л

3 Кузьмина В А Сущность процесса институционализации государственной гражданской службы // Социология власти основы теории и развитие практики Материалы VII Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых – М Изд-во РАГС, 2007 – 0, 2 п л

25

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

КУЗЬМИНА Виктория Александровна

Тема диссертационного исследования

**«ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС»**

Научный руководитель
НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета
Кузьмина Виктория Александровна

Подписано в печать 09 10 2007г Тираж 80 экз

Усл п л 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 468
119606 г Москва, пр-т Вернадского, д 84