



На правах рукописи

НИКИТИНА Александра Юрьевна

**МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 22.00.08 – социология управления

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

1 8 ИЮН 2009

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель - доктор социологических наук, профессор
ТУРЧИНОВ Александр Иванович

Официальные оппоненты: - доктор социологических наук, профессор
КОРЧЕНОВ Владимир Васильевич
- кандидат социологических наук
ХОРОХОРДИН Олег Леонидович

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Государственный университет управления»

Защита состоится «23» июня 2009 года в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д.502.006.19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д.84, корп. 1, ауд. 3304.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат разослан «22» мая 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.Н. Панин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Непрерывное увеличение разнообразия форм и методов общественной деятельности приводит к пересмотру места и роли государства в обществе, что требует реформирования и развития государственной службы как механизма реализации государственного управления, создания действенного инструмента ее целенаправленной организации, формирования системы ее эффективного управления, что обуславливает актуальность темы диссертационного исследования, определяемую следующими обстоятельствами.

Во-первых, в настоящее время в науке отсутствует целевая установка на научное осмысление проблемы создания единой эффективной системы управления государственной службой Российской Федерации. Исследование накопленного в этой области опыта свидетельствует о бессистемности и недостаточной научной обоснованности попыток ее решения. Один из наиболее существенных недостатков процесса реформирования государственной службы – отсутствие научно обоснованной модели, являющейся прообразом объекта реформирования, отражающей наиболее существенные его стороны и особенности развития, обеспечивающей максимальный учет возможных рисков и адекватность осуществляемых преобразований.

Во-вторых, формируемая в настоящее время система управления государственной службой имеет ряд существенных недостатков: отсутствие целостности системы управления на федеральном и региональном уровнях; низкая результативность деятельности государственных органов; рассогласованность действий существующих субъектов управления государственной службой, недостаточная разработанность нормативной базы формирования и функционирования системы управления государственной службой.

Положения утвержденной в 2001 году «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации», касающиеся проблемы управления, не получили дальнейшей разработки и детализации. Необходима тщательная проработка и конкретизация теоретических положений Концепции, формирование на ее основе продуманной социальной модели государственной службы, а также разработка механизмов ее реализации на практике.

В-третьих, в настоящее время отмечается недостаточная востребованность метода моделирования в государственном управлении, в то время как реформирование государственного аппарата, создание оптимальной системы управления государственной службой требуют его широкого применения. Связи с этим необходима разработка методологических подходов к моделированию системы управления государственной службой с учетом ее специфики, создание в рамках модели конкретных организационно-правовых форм субъектов управления государственной службой, определение их функций и статуса, а также места в системе государственной власти.

В-четвертых, в ходе административной реформы недостаточно учитывается зарубежный опыт моделирования в сфере государственного управления и государственной службы, в то время как отечественный опыт управления государственной службой рассматривается в основном лишь с его негативных сторон, что приводит к новым ошибкам, нежелательным результатам проводимых преобразований.

Степень научной разработанности темы.

Исследованию моделирования и других технологий, в том числе прогнозирования, проектирования социальных процессов посвящено немало работ в современной научной литературе. Эти вопросы были предметом исследований В.И. Арнольда, И.В. Бестужева-Лады, Ю.А. Крючкова, Б.Н. Кузика, В.А. Лукова, Н.М. Найбороденко, Ю.М. Плотинского, И.В. Романенко, В.М. Сафроновой, Н.П. Тихомирова, Б.Ф. Усманова, С.Н. Щегловой и др.¹

Ряд работ посвящен исследованию инновационных технологий в решении проблем государственной службы. Среди них можно выделить труды В.Н. Иванова, Л.А. Калининченко, Е.А. Литвинцевой, А.П.

¹ Арнольд В.И. Математическое моделирование социальных процессов. М., 1998; Бестужев-Лада И.В. Прогнозное обоснование социальных нововведений. М., 2003; Крючков Ю.А. Теория и методы социального проектирования. М., 1992; Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. – М., 2009.; Луков В.А. Социальное проектирование. М., 2003; Найбороденко Н.М. Прогнозирование и стратегия социального развития России. 2-е изд. М., 2003; Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов. Изд.-е 2-е. М., 2003; Романенко И.В. Социальное и экономическое прогнозирование: конспект лекций. СПб., 2000; Сафронова В.М. Социальное прогнозирование и моделирование. М., 2005; Тихомиров Н.П. Моделирование социальных процессов. М., 1993.; Усманов Б.Ф. Социальная инноватика. М., 2000; Щеглова С.Н. Социальное прогнозирование, проектирование и моделирование: Учебный практикум. М., 2001.

Михайлова, В.И. Патрушева, Ю.Н. Пучкова, В.Л. Романова, С.С. Сулакшина, Ю.А. Яковлевой и др.¹.

Значительный интерес представляют работы, посвященные исследованию зарубежного опыта организации и управления государственной службой, который может быть использован при разработке модели управления российской государственной службой с учетом ее особенностей. Можно выделить работы А.А. Демина, Е.А. Литвинцевой, А.В. Оболонского, С.В. Пронкина, О.Е. Петруниной, А.Н. Михайленко и др.²

В последние годы возрос интерес к проблеме управления государственной службой в Российской Федерации. Этой теме посвящены работы В.Д. Граждана, В.С. Нечипоренко, А.И. Турчинова и др.³

Анализ разработанности темы свидетельствует о том, что в научной литературе недостаточно внимания уделено применению моделирования в решении проблем управления государственной службой. Необходима выработка модели системы управления государственной службой, реализация которой способствовала бы ее функционально-

¹ Иванов В.Н., Патрушев В.И., Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. М., 2001; Калининко Л.А. Социальная организация государственной службы. М., 2000; Литвинцева Е.А. Государственная служба в контексте социальных изменений. М., 2003; Михайлов А.П. Математическое моделирование структур государственной власти. Т.З. М., 1997; Пучков Ю.Н. Социальное проектирование структур аппарата федеральных органов исполнительной власти. Дисс.канд.социол.наук. М., 2003; Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. М., 2000; Сулакшин С.С. Система методологии проектирования государственно-управленческих решений // Власть. 2006, №5; Яковлева Ю.А. Социально-организационное проектирование института государственной службы. Дисс.канд.социол.наук. М.,2002.

² Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / Под ред. А.А. Демина. М., 2008; Оболонский А.В. Бюрократия XXI века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002; Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003; Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М., 2007; Тупикин А.П., Михайленко А.Н. Принцип открытости и прозрачности в зарубежных системах государственного управления. М., 2005.

³ Гражданин В.Д. Какая модель управления государственной гражданской службой нам нужна? // Власть. 2005, №12.; Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы: Курс лекций. М., 2008; Турчинов А.И. Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы // Государственная служба. 2008, №5; Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: Монография / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2009.

организационной оптимизации, адекватности системы государственной службы современной российской действительности. Исследованию данной проблемы посвящена диссертационная работа.

Объект диссертационного исследования – государственная служба Российской Федерации.

Предмет исследования – моделирование системы управления российской государственной службой.

Цель исследования – формирование теоретической модели системы управления государственной службой Российской Федерации.

Исходя из поставленной цели, в диссертации решаются следующие задачи:

- изучение теоретических аспектов моделирования системы управления государственной службой;
- выработка методологических подходов к моделированию системы управления государственной службой;
- анализ моделей субъектов управления государственной службой за рубежом;
- изучение эволюции компонентов системы управления государственной службой Российской Федерации и проведение социологического анализа их современного состояния;
- определение основных компонентов перспективной модели системы управления государственной службой Российской Федерации;
- анализ взаимодействия основных компонентов в модели системы управления государственной службой Российской Федерации.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования послужили основные положения теории управления, научные принципы сравнительно-исторического, системного, структурно-функционального подходов. Кроме того, в ходе диссертационного исследования использованы статистический, социологический методы, метод сравнительного анализа, а также теоретические подходы к управлению и моделированию социальных систем и организационных структур, разработанных в отечественной и зарубежной социологической науке.

Источниковую базу диссертации составили законы и нормативные правовые акты Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации «О

Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» и «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также материалы государственной статистики.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили материалы социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации при личном участии автора:

- «Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации» (январь 2009 г.). В опросе участвовали 218 экспертов из числа государственных служащих федерального и регионального уровней власти. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. Индекс в диссертации АПТГС-2009;

- «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (март 2006 г.). Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Опрошено 1102 респондента из числа государственных служащих и 120 человек в качестве экспертов. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. Индекс: ПФРГГС-2006.

Для вторичного анализа автором использованы материалы экспертного социологического опроса, проведенного кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС в рамках научного проекта "Система управления государственной службой Российской Федерации" (сентябрь-октябрь 2003 года). В качестве экспертов выступили руководители федеральных и региональных органов государственной власти и управления всех ветвей власти. Всего опрошено 165 человека. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Магомедов К.О. Индекс: УГС-2003.

При подготовке диссертации автор использовал также материалы других социологических исследований, посвященных проблемам государственной службы, в том числе проведенных учеными Российской

академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2001 – 2006 годах под руководством К.О. Магомедова и А.И. Турчинова¹.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать положения и выводы, выносимые на защиту и обладающие элементами научной новизны:

1. Автором раскрыто и уточнено понятие управления государственной службой как организационной, нормативной, правовой и кадровой деятельности государственных органов, должностных лиц, кадровых служб, направленной на объект управления – государственную службу – с целью достижения ее желаемого состояния. В диссертации обоснована необходимость применения метода моделирования в управлении государственной службой, позволяющего решить следующие задачи: раскрыть современное состояние проблемы управления государственной службой; выявить наиболее острые, «критические» моменты, «узлы» противоречий; определить тенденции развития государственной службы и те факторы, влияние которых может скорректировать нежелательное развитие; найти оптимальные варианты решения проблемы управления государственной службой.

2. Разработаны основные методологические процедуры формирования модели управления: определение целевого предназначения системы управления государственной службой; разработка основных принципов построения и функционирования системы управления; создание структуры системы управления и порядка взаимодействия ее компонентов (анализ стадий композиции, структуризации и регламентации); определение правовых основ деятельности системы управления, а также разработка механизмов взаимодействия с институтами гражданского общества.

Автором установлены методологические ограничения моделирования системы управления государственной службой, обусловленные многофункциональностью составляющих ее компонентов и связей, сложностью формализации и количественной оценки основных ее характеристик, а также сильным влиянием на ее деятельность субъективных факторов и политических интересов, из чего следует вывод

¹ Государственная служба и кадровая политика: теория и практика: Информационно-аналитические материалы по результатам социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2001–2006 гг. – Ульяновск, 2007.

о необходимости комплексного использования различных методов в решении организационных проблем государственной службы.

3. На основе анализа моделей субъектов управления государственной службой за рубежом автором выделены принципы построения управляющих подсистем государственной службы, обеспечивающих высокий уровень ее эффективности в зарубежных странах и представляющий большой научный и практический интерес для формирования теоретических основ моделирования системы управления государственной службой Российской Федерации, в том числе: принцип централизованного управления (наличия специализированного государственного органа, осуществляющего целенаправленное воздействие на государственную службу для оптимизации и упорядочения ее функционирования); принцип нормативного определения основ функционирования субъекта управления государственной службой; принцип активного взаимодействия управляющих государственных структур между собой и с другими государственными органами (при подчинении в своей деятельности принципу системности в государственной службе); принцип коллегиальности и паритетного представительства институтов гражданского общества в управляющих структурах; внепартийности должностных лиц, осуществляющих функции управления государственной службой.

4. На основании социологического анализа выявлены основные причины современного состояния формируемой системы управления государственной службой:

- отсутствие единого теоретического подхода к организации и управлению государственной службой Российской Федерации, позволяющего преодолеть препятствия, связанные с объединением под руководством одного субъекта всех видов государственной службы: гражданской и достаточно автономно функционирующих военной и правоохранительной, имеющих издавна сложившиеся механизмы управления;

- недостаточная разработанность нормативной базы управления государственной службой, которая отвечала бы требованиям сегодняшнего уровня развития государства и общества, исключала бы наличие пробелов и противоречий в законодательстве о государственной службе; отсутствие правового акта, определяющего правовой статус и полномочия субъектов управления государственной службой;

- низкий уровень профессионализма управленческих кадров, не способных и не желающих оценить важность формирования системы управления государственной службой и, как следствие, слабая востребованность уже существующих научных разработок в области государственного управления и государственной службы.

5. Руководствуясь структурно-функциональным подходом и результатами социологического анализа современного состояния государственной службы, автор в общем виде определяет структуру управления государственной службой.

Государственная служба как объект управления представлена в качестве профессиональной служебной деятельности, правового, социального и организационного институтов, а также как публично-правовые отношения между государством и служащими.

В качестве основных субъектов управления государственной службой автором предложены: Президент Российской Федерации, находящийся в его ведении Федеральный орган по управлению государственной службой Российской Федерации, структурные подразделения Федерального органа по управлению государственной службой в федеральных округах, государственные органы субъектов Российской Федерации по управлению государственной службой, кадровые службы государственных органов федерального и регионального уровней власти.

Немаловажными компонентами эффективной системы управления государственной службой, по мнению автора, должны стать институты гражданского общества, реализующие общественный контроль деятельности государственных служащих: Общественная палата Российской Федерации, общественные и профсоюзные организации.

6. Раскрыто содержание основных взаимодействий в модели управления государственной службой по трем уровням:

- внутрисистемные взаимодействия: субъектно-объектные (между органами по управлению государственной службой и аппаратами государственных органов), субъектно-субъектные (между федеральным государственным органом по управлению государственной службой и соответствующим государственным органом субъекта Федерации, кадровыми подразделениями государственных органов власти) и объектно-объектные взаимодействия (между видовыми подсистемами управления государственной службой: гражданской, военной и правоохранительной; между федеральной государственной службой и

государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации; между государственными органами, относящимися к различным ветвям власти: законодательной, исполнительной и судебной);

- взаимодействия межсистемного характера: государственной службы и гражданского общества; государственной и муниципальной службы;

- взаимодействия с системой более высокого иерархического порядка: системы государственной службы и системы управления государственной службой как ее управляющей подсистемы.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования полученных в ходе работы результатов при анализе концепций и составлении программ реформирования системы государственной службы; разработке принципов и методов управления государственной службой. Кроме того, материалы, теоретические выводы и результаты исследования могут быть использованы в программах подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих по курсу «Теория и организация государственной службы».

Апробация работы.

Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены автором на методологических семинарах, заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации и на конференциях: VII Межвузовская научно-практическая конференция аспирантов и молодых ученых «Социология власти: основы теории и развитие практики» (май 2007г.); Междисциплинарная аспирантская конференция «Россия: ключевые проблемы и решения» (декабрь 2007 г.); VIII Межвузовская научно-практическая конференция аспирантов и молодых ученых «Социальная среда современной государственной службы России» (апрель 2008 г.); Междисциплинарная аспирантская конференция «Россия: ключевые проблемы и решения» (декабрь 2008 г.); IX Межвузовская научно-практическая конференция аспирантов и молодых ученых «Управленческие отношения и процессы в современной России» (апрель 2009 г.).

Структура диссертации.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** диссертационного исследования обосновывается актуальность выбранной темы, рассматривается степень разработанности проблемы, определяются цель, объект, предмет, задачи исследования, излагаются теоретико-методологическая, источниковая и эмпирическая базы работы, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе – «**Теоретико-методологические основы моделирования системы управления государственной службой**» – на базе трудов отечественных и зарубежных ученых выявлены теоретико-методологические основы управления государственной службой, обосновывается необходимость использования моделирования применительно к системе управления государственной службой, раскрывается его методология. На основе анализа моделей субъектов управления государственной службой зарубежных стран формулируются основные принципы построения управляющих подсистем в модели системы управления российской государственной службой.

В первом параграфе – «**Теоретические аспекты моделирования системы управления государственной службой**» – автором приводится теоретическое обоснование понимания государственной службы в качестве системы постоянно функционирующих компонентов, а также как социального института.

Автором обосновывается необходимость управления государственной службой. Раскрыто и уточнено понятие «управление государственной службой» как организационной, нормативной, правовой и кадровой деятельности государственных органов, должностных лиц, кадровых служб (субъектов управления), направленной на объект управления – государственную службу – с целью достижения ее желаемого состояния.

В параграфе сформулированы принципы, реализация которых позволит сформировать эффективную систему управления государственной службой:

- соответствия функций, полномочий, компетенции и ответственности управляющих компонентов системы управления государственной службы целям ее деятельности;
- композиционной соразмерности основных компонентов системы управления государственной службой по трудоемкости, объемам функциональной нагрузки и рациональности взаимодействия;

- иерархической оптимальности системы управления при сохранении необходимой количественной и качественной определенности результата в соответствии с потребностями функционирования, реформирования и развития государственной службы;

- ориентации на необходимый уровень компетентности управленческих кадров государственной службы;

- эффективного контроля, обратной связи, позволяющей корректировать действия, находить новые решения, оценивать сложившуюся ситуацию;

- адаптивности системы управления государственной службой к целям ее реформирования и развития как социального института.

Подчеркивается, что любым преобразованиям социальных систем, включая государство, должна предшествовать научная оценка социальных последствий, что, по мнению автора, делает крайне необходимым обращение к научному методу, позволяющему создать адекватную современной российской действительности модель управления государственной службой с учетом возможных рисков и последствий ее внедрения, а также специфических особенностей государственной службы как социального института.

Методом, позволяющим выявить внутренние связи и факторы, обеспечивающие эффективное функционирование государственной службы как социального института и доверие граждан к институтам государства, является моделирование. Моделирование как один из основных способов применения системного подхода способствует пониманию любой сложной системы, позволяет выявить негативные тенденции, определить позитивные пути решения проблем, выработать альтернативные варианты дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации.

Исходя из понимания государственной службы как механизма реализации государственного управления, подверженного постоянным преобразованиям и требующего управленческого воздействия с целью повышения его адекватности и эффективности его деятельности, а также на основании подхода к системе государственной службы как к социальному институту, призванному обеспечить права, свободы и интересы граждан, эффективное решение социальных задач и разрешение социальных конфликтов с одной стороны, и определения моделирования как концептуального инструмента преобразования, позволяющего выявить негативные тенденции и риски, определить позитивные пути решения

проблем, выработать альтернативные варианты дальнейшего развития объекта – с другой, автором сделан вывод о возможности и необходимости применения моделирования для создания системы управления государственной службой Российской Федерации, что особенно важно в условиях ее реформирования.

Во втором параграфе – **«Методология моделирования системы управления государственной службой»** – автором раскрывается содержание основных методологических процедур моделирования системы управления:

1. Целеполагание, рассматривающееся в теории организации как основание структурирования и планирования деятельности, а в ряде моделей – в том числе в модели системы управления государственной службой – как основной фактор, влияющий на формирование структуры и развитие всей организации.

На основе анализа законодательства о государственной службе в качестве одной из главных целей управления государственной службой России как федеративного государства автором выделено обеспечение единства государственной службы по всем ее уровням и видам. Пути достижения данной цели определяются комплексом целей более низкого уровня, основные из которых закреплены законодательно¹. Среди них координация деятельности государственных органов, общее руководство развитием нормативной, правовой базы государственной службы, руководство и контроль государственной кадровой политики в сфере государственной службы, упорядочение организационной структуры государственной службы, вневедомственный контроль за соблюдением законодательства о государственной службе и др.

В диссертационной работе обосновывается важность иерархии целей системы для установления ее структуры, обеспечения ориентации деятельности всех подразделений на достижение целей высшего уровня. Если иерархия целей построена верно, то каждое подразделение, реализуя собственные цели, способствует вместе с тем достижению общеорганизационных целей.

Процесс постановки целей описан автором через последовательную реализацию четырех фаз: выявление и анализ тех тенденций, которые наблюдаются в окружении, установление целей системы в целом,

¹ См.: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

построение иерархии целей, установление индивидуальных целей для каждого отдельного работника.

2. Формулирование основных принципов осуществления управленческих функций.

Проанализированы общие принципы управления, а также принципы управления, сформулированные в рамках социологии управления, получившие конкретизацию применительно к системе государственной службы в статье 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

3. Определение структуры системы управления государственной службой, включая, прежде всего, состав подразделений системы управления, установление их соподчиненности, функций, связей и отношений, а также расчет рациональной численности работающих.

Построение структуры управления государственной службой представлено автором в виде трехстадийного процесса:

1) формирование общей структурной схемы и ее главных характеристик (стадия композиции);

2) разработка состава подразделений и основных связей между ними (стадия структуризации);

3) разработка количественных характеристик аппарата управления, установление порядка его деятельности (стадия регламентации).

4. Правовые основы регулирования деятельности как государственной службы в целом, так и системы ее управления.

Автором подчеркивается, что построение модели управления государственной службы невозможно без соответствующей нормативной базы, степень разработанности которой на сегодняшний день в России является недостаточной. Рассматриваются нормативные правовые акты государства, в том числе Конституция Российской Федерации, принятая в 1993г., и федеральные законы, в которых закреплены существующие правовые основы управления государственной службой.

Основными нормативными правовыми актами, непосредственно регламентирующими вопросы управления государственной службой, являются федеральные законы: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003г.¹, глава 3 которого посвящена вопросам управления государственной службой. Представлены уровни, цели, задачи системы управления,

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004г.¹ предусматривает полномочия органов по управлению государственной гражданской службой.

В работе анализируется ряд Указов, принятых Президентом Российской Федерации во исполнение Федерального закона «О государственной гражданской службе» № 79-ФЗ от 27 июля 2004г., затрагивающих различные аспекты управления государственной службой, которые необходимо учитывать при построении ее модели. Кроме того, проанализированы нормативные правовые акты о статусе государственных органов, на которые в настоящее время в той или иной мере возложены функции управления государственной службой.

Нормативная правовая база управления государственной службой оценена автором как недостаточно разработанная, не в полной мере отвечающая требованиям сегодняшнего уровня развития государства и общества. В ней существует немало пробелов и противоречий, выявление и устранение которых является необходимым условием создания эффективной модели управления государственной службой.

5. Разработка механизмов взаимодействия системы управления государственной службой с институтами гражданского общества.

Эффективное взаимодействие активного гражданского общества и сильного государства выдвигается автором в качестве важнейшего условия гармонического развития обоих. Видится необходимым расширение прямого участия институтов гражданского общества в деятельности органов власти, например, через создание согласительных, совещательных, координационных, экспертных и т.п. структур в виде советов, комиссий, рабочих групп, собраний, комитетов, а также путем формализации процедур обращения общественных организаций к органам власти.²

Во втором параграфе также выявлены методологические ограничения моделирования системы управления государственной службой, обусловленные многофункциональностью составляющих ее компонентов и связей, сложностью формализации и количественной оценки основных ее характеристик, а также сильным влиянием на ее деятельность субъективных факторов и политических интересов, из чего

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² См.: Василенко Л.А. Инновационные формы взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества // Социология власти: основы теории и развития практики: Материалы седьмой межвузовской научно-практической конференции молодых ученых (22 мая 2007 г.) / Под общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2008. С.29 – 31.

вывод о необходимости комплексного использования различных методов в решении организационных проблем государственной службы.

На основе анализа методологии моделирования автором сделан вывод о достаточно широких возможностях его применения, универсальности основных его процедур, что обеспечивает адекватность его использования при формировании системы управления государственной службой.

В третьем параграфе – «Анализ моделей субъектов управления государственной службой зарубежных стран» – автором выявлены и сопоставлены основные характеристики субъектов управления наиболее эффективных систем государственной службы за рубежом, а также выделены те особенности рассмотренных моделей, которые могут быть адаптированы и использованы в российской государственной службе.

Для исследования автором выделены страны, представляющие различные системы права, которые отличаются рационально сформированной системой управления государственной службой, высоким уровнем авторитета служащих среди граждан и эффективным механизмом реализации государственной политики.

Среди представителей англо-саксонской системы права такими странами являются Соединенные Штаты Америки и Великобритания; в романо-германской правовой семье – Германия и Франция. Кроме того, исследован опыт управления государственной службой Японии, которую иногда упоминают в числе стран романо-германской семьи, но в некоторых источниках¹ ее относят к так называемой патриархальной, восточной системе права.

При исследовании опыта управления государственной службой разных стран автор выделяет следующие основания для осуществления анализа:

основные субъекты управления государственной службой;

- место и статус субъектов (субъекта) управления государственной службой в системе власти (его подотчетность);

- принцип формирования субъекта управления, а также назначения (избрания) его руководителя;

- основные задачи, функции и полномочия субъекта в сфере управления государственной службой;

¹ См.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / Под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2008. С. 672.

- степень политизированности субъекта (субъектов) управления государственной службой (наличие или отсутствие законодательного разграничения управляющих подсистем государственной службы и политических структур);

- взаимодействие субъекта управления государственной службой с другими государственными органами по вопросам управления государственной службой;

- влияние институтов гражданского общества на деятельность субъекта (субъектов) управления государственной службой.

На основе проведенного анализа моделей субъектов управления государственной службой за рубежом автор выделяет принципы построения управляющих подсистем государственной службы, обеспечивающих высокий уровень ее эффективности в зарубежных странах и представляющий большой научный и практический интерес в деле формирования теоретических основ моделирования системы управления государственной службой Российской Федерации:

- принцип централизованного управления, т.е. наличия специализированного государственного органа, осуществляющего целенаправленное воздействие на государственную службу для оптимизации и упорядочения ее функционирования;

- принцип законодательного закрепления целей, функций и принципов управления государственной службой, а также организационно-правовых основ функционирования субъекта ее управления, то есть основных параметров его модели;

- принцип активного взаимодействия между собой и с другими государственными органами. В федеративных государствах четкое разделение полномочий в вопросах управления деятельностью государственной службы на федеральном и региональном уровнях, наделение региональных субъектов управления достаточными полномочиями при четком подчинении их деятельности федеральному законодательству;

- принцип коллегиальности и паритетного представительства профсоюзных и общественных организаций в управленческих структурах (при формировании состава субъектов управления государственной службой), реализация которого направлена на решение задач повышения открытости, «прозрачности» государственного управления, а также формирования механизмов активного взаимодействия с обществом;

- принцип политической нейтральности, четкого разделения административной и политической сфер в деятельности субъектов управления государственной службой.

Автор считает полезным использование давших положительный результат на практике организационных форм и методов управления государственной службой в зарубежных странах при проецировании его на российскую действительность, подчеркивая при этом важность учета исторических традиций российской государственной службы, существующей социально-политической обстановки, а также особенностей менталитета россиян.

Во второй главе – **«Развитие основных компонентов системы управления государственной службой Российской Федерации»** – исследуется эволюция основных компонентов системы управления государственной службой, на основе данных экспертных опросов проводится социологический анализ их современного состояния. На основе структурно-функционального подхода определяется компонентный состав системы управления государственной службой, ее структура; раскрывается содержание основных взаимодействий в модели системы управления государственной службой Российской Федерации.

В первом параграфе – **«Эволюция и современное состояние компонентов системы управления государственной службой»** – на основе результатов исследования практики создания управленческих структур и особенностей их воздействия на функционирование государственной службы, а также на основании социологического анализа автором выявлены особенности современной системы управления государственной службой Российской Федерации, а также причины негативных тенденций в ее развитии.

В настоящее время, по мнению автора, система управления государственной службой в Российской Федерации характеризуется:

- отсутствием целостности, что проявляется в многосубъектности управления государственной службой, то есть распределении управленческих функций между различными органами государственной власти и их подразделениями, отсутствии единого управляющего центра и, как следствие, рассогласованности действий существующих субъектов управления, антагонистическом противоречии интересов управляющих структур, конкуренции за выделяемые из бюджета средства на реализацию функций управления. При проведении экспертных опросов наличие в Российской Федерации целостной системы

управления государственной службой отметили 12,8% респондентов в 2003 году и 15,2% в 2009 году¹;

- нарушением единообразия, что выражается, в первую очередь, в нарушении принципа единства правовых и организационных основ управления государственной службой, и хотя законодательно закрепленные требования к организации и функционированию государственной службы являются едиными и общеобязательными для всех ее уровней и видов, они носят общий характер и не находят своего воплощения на практике. Это просматривается и в отсутствии единого подхода к управлению государственной службой на уровне субъектов Российской Федерации, в каждом из которых представлен свой вариант организации и управления государственной службой, что не способствует ее функционированию как единой системы, направленной в своей деятельности на общий результат;

- непоследовательностью реализации механизмов управления, что в большей степени обусловлено описанными выше недостатками, поскольку не может эффективно функционировать система, находящаяся в близком к аморфности состоянии. Однако, механизмы управления, так же как и систему и процесс управления, можно формировать и развивать, изменять и оценивать с позиций эффективности, что является одной из задач реформирования государственной службы, но, проводимые без предварительного анализа и оценки объекта реформирования с использованием метода моделирования, эти преобразования не способствуют совершенствованию механизмов управления государственной службой. Так, по данным социологических исследований, лишь 9,2% опрошенных в 2006 году и 19,3% – в 2009 году оценили результаты реформирования государственной гражданской службы определенно положительно.²

В числе причин неудовлетворительного состояния существующей системы управления государственной службой Российской Федерации автором выделены:

- отсутствие единого теоретического подхода к организации и управлению государственной службой Российской Федерации, позволяющего преодолеть препятствия, связанные с объединением под руководством одного субъекта всех видов государственной службы: гражданской и достаточно автономно функционирующих военной и

¹ Индексы: УГС-2003; АПГС-2009.

² Индексы: ПФРГС-2006; АПГС-2009.

правоохранительной, имеющих издавна сложившиеся механизмы управления;

- недостаточная разработанность нормативной базы управления государственной службой, которая отвечала бы современным требованиям развития государства и общества, исключала бы наличие пробелов и противоречий в законодательстве о государственной службе. Отсутствие правового акта, определяющего правовой статус и полномочия субъектов управления государственной службой (в настоящее время имеются лишь отсылочные положения в Федеральном законе «О государственной гражданской службе», в которых упоминается федеральный орган по управлению государственной службой);

- низкий уровень профессионализма управленческих кадров, не способных и не желающих оценить важность формирования системы управления государственной службой и, как следствие, слабая востребованность уже существующих научных разработок в области государственного управления и государственной службы.

Во втором параграфе – **«Характеристика основных компонентов перспективной модели системы управления государственной службой»** – на основе результатов проведенного автором социологического анализа современного состояния государственной службы, в соответствии с принципами структурно-функционального подхода в общем виде определена структура управления государственной службой Российской Федерации, представленная как органами государственной власти и их подразделениями, так и институтами гражданского общества.

Государственная служба как объект управления представлена как профессиональная служебная деятельность, правовой, социальный и организационный институты, а также как публично-правовые отношения между государством и служащими.

В качестве основных субъектов управления государственной службой автором выделены: Президент Российской Федерации, Федеральный орган по управлению государственной службой Российской Федерации, структурные подразделения Федерального органа по управлению государственной службой в федеральных округах, государственные органы субъектов Российской Федерации по управлению государственной службой, кадровые службы государственных органов федерального и регионального уровней власти.

Немаловажными компонентами эффективной системы управления государственной службой, по мнению автора, должны стать институты гражданского общества как инструменты активизации и общественного контроля деятельности государственного аппарата: Общественная палата Российской Федерации, общественные и профсоюзные организации. Однако в настоящее время приходится констатировать недостаточность взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества. Закрытый характер системы государственной службы подтверждается результатами социологических опросов: лишь 8,1% федеральных государственных служащих и 4,8% государственных служащих субъектов Российской Федерации считают ее достаточно открытой для общественного контроля.¹

Автором определено и обосновано место федерального органа по управлению государственной службой в системе государственной власти. По мнению автора, наиболее рациональной видится передача субъекта управления государственной службой под юрисдикцию Президента Российской Федерации, который, согласно Конституции, «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»².

Полномочия федерального органа по управлению государственной службой определены автором в соответствии с поставленными перед ним задачами и возложенными на него функциями: разработка нормативных правовых актов по вопросам управления государственной службой; подготовка и утверждение должностных регламентов, подготовка формы служебного контракта; ведение Сводного реестра государственных служащих;

методическое обеспечение и контроль проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, аттестации государственных служащих, применения подходов к оценке служебной деятельности, оплате труда, организации кадровой работы; представительство в комиссиях государственных органов по урегулированию конфликтов, проведению конкурсов и аттестаций; анализ потребности в подготовке кадров для государственной службы; формирование кадрового резерва государственной службы; контроль соблюдения законодательства по вопросам государственной службы в

¹ Индекс: АПГГС-2009.

² Часть 2, ст.80. Конституции РФ от 12 декабря 1993г. // Российская газета. – 1993 г. № 237 (25 декабря).

государственных органах; осуществление функций государственного заказчика при необходимости организации дополнительного профессионального обучения государственных служащих, а также создания научно-исследовательских разработок в области государственной службы, программного обеспечения и поддержки информационных ресурсов государственной службы; рассмотрение жалоб государственных служащих относительно увольнения со службы и дисциплинарных взысканий; контроль полноты и своевременности публикации информации по вопросам государственной службы; организация работы с независимыми экспертами, направление экспертов в комиссии федеральных государственных органов; контроль расходования бюджетных средств на аппарат федеральных государственных органов.

Выделенные полномочия объединены автором в три основных блока: нормативно-правовые полномочия; организационно-кадровые и контрольные, в соответствии с которыми предлагается выделить основные подразделения внутренней структуры федерального органа по управлению государственной службой. В параграфе также предложен перечень полномочий кадровых подразделений государственных органов.

В третьем параграфе – «Анализ взаимодействий основных компонентов в модели системы управления государственной службой» – автором выделяются три основных уровня взаимодействий в системе управления государственной службой, по которым проводится их анализ:

- внутрисистемные взаимодействия, осуществляемые между компонентами исследуемой системы;
- взаимодействия межсистемного характера, в которые исследуемая система вступает с другими системами, составляющими ее внешнюю среду;
- взаимодействия с системой более высокого иерархического порядка, по отношению к которой исследуемая система выступает в качестве подсистемы.

Опираясь на предложенную в предыдущем параграфе компонентную структуру системы управления государственной службой уровневое разграничение видов взаимодействий конкретизировано автором следующим образом:

1. Основные взаимодействия внутрисистемного характера в модели управления государственной службой, подразделяемые, в свою очередь, на субъектно-объектные (между органами по управлению государственной

службой и аппаратами государственных органов), субъектно-субъектные (между федеральным государственным органом по управлению государственной службой и соответствующим государственным органом субъекта Федерации, кадровыми подразделениями государственных органов власти) и объектно-объектные взаимодействия (между видовыми подсистемами управления государственной службой: гражданской, военной и правоохранительной; между федеральной государственной службой и государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации; между видами государственной службы, выделяемыми по принципу разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной).

2. Основные взаимодействия межсистемного характера в модели управления государственной службой – это взаимодействия, в которые вступает система управления государственной службой с компонентами внешней среды.

Одним из основных компонентов внешней среды в модели управления государственной службой автор выделяет гражданское общество. Необходимо, чтобы взаимодействие государственной службы и гражданского общества опиралось на законодательные нормы, регулирующие общественную жизнь, а также нормативные и правовые акты, определяющие порядок организации и деятельности аппаратов органов власти.

В диссертации исследуется деятельность Общественной палаты как института, призванного обеспечивать взаимодействие граждан с органами государственной власти.

Показателем эффективного управления государственной службой и, следовательно, ее эффективного функционирования в конечном итоге является степень защищенности и сбалансированности интересов общества и государства. Однако обеспечить защиту интересов государства и населения, социальных групп и каждого человека возможно лишь при активном взаимодействии всех уровней власти. В этом смысле особую значимость приобретает вопрос установления эффективного взаимодействия с таким компонентом внешней среды, как муниципальная служба.

При взаимодействии государственной и муниципальной службы необходимо соблюдение требований федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, Соглашений по разграничению полномочий,

а также принципов законности, добровольности, учета совместных интересов и взаимной ответственности, сохранения независимости муниципальной власти.

Автором рассмотрены три канала взаимодействия между государственной и муниципальной службой: содействие муниципальным органам в хозяйственно-финансовом отношении; осуществление субъектами управления государственной службой надзора, заключающегося в предотвращении принятия муниципальной властью незаконных и необоснованных решений, противоречащих государственным интересам; методическая помощь муниципальной службе, передача обобщенного положительного опыта государственной службы.

3. Взаимодействия с системой более высокого иерархического порядка, по отношению к которой исследуемая система выступает в качестве подсистемы, то есть системы государственной службы и системы управления государственной службой как ее управляющей подсистемы.

В диссертационной работе раскрывается тезис о том, что система государственной службы выступает, с одной стороны, как объект управленческого воздействия, с другой стороны, включая в себя систему управления как управляющий компонент, система государственной службы предъявляет к нему требование соответствия его характеристик положению и функциональному статусу в системе.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации научного и практического использования полученных результатов.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

I. В издании, рекомендованном ВАК России:

1. Никитина А.Ю. Принцип централизации в управлении государственной службой России и в зарубежных странах // Социология власти. – М.: РАГС, 2009. №2. – 0,4 п.л.

II. В других изданиях:

2. Никитина А.Ю. Моделирование как метод реорганизации системы управления государственной службой // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов. – М.: МАКС Пресс, 2007. – 0,3 п.л.

3. Никитина А.Ю. К вопросу о взаимодействии государственной власти и гражданского общества // Социология власти: основы теории и

развитие практики: Материалы Седьмой межвузовской научно-практической конференции молодых ученых (22 мая 2007 г.) – М: Изд-во РАГС, 2008. – 0,3 п.л.

4. Никитина А.Ю. Место субъекта управления государственной службой РФ в системе государственной власти // Россия: ключевые проблемы и решения: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 7. Часть 1. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 0,3 п.л.

5. Никитина А.Ю. Социальные приоритеты в развитии государственной службы Российской Федерации // Социальная среда современной государственной службы России: Материалы VIII межвузовской научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов (22 мая 2008 г.) – М: Изд-во РАГС, 2009. – 0,4 п.л.

6. Никитина А.Ю. Методологические проблемы моделирования системы управления государственной службой // Россия: ключевые проблемы и решения: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 8. Часть 1. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 0,4 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

НИКИТИНОЙ Александры Юрьевны

Тема диссертационного исследования:

**«МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Научный руководитель:
ТУРЧИНОВ Александр Иванович
доктор социологических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета:

Никитина Александра Юрьевна

Подписано в печать 20 мая 2009 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,3

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 260

119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84