

ВЫНОШУ НА ЗАЩИТУ

С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами.

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования.

Рекомендации авторам размещены на сайте редакции: http://mgs.migsu.ru и на с. 120.
Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@migsu.ru

ВАДИМ ЦИНИКА

Институциональный аспект управления государственной гражданской службой

Государственная служба как объект управления достаточно сложна по своей структуре и обладает множественными характеристиками. Это определяется прежде всего ее функциями в системе государственного управления, которые группируются в правовом, организационном, экономическом, социальном сегментах и требуют при их реализации соответствующих источников регулирования. В современных условиях такими источниками наиболее успешно могут служить институциональные формы регулирования функциональных сегментов государственной службы. Причем следует отметить, что во множестве различных теоретических и прикладных исследований госслужбы, которые проводились в России на протяжении последних двух десятилетий, рассматривались основы ее функционирования в обществе в качестве государственно-управленческого, правового, социального и других институтов. Но это, по сути, различные институциональные стороны одного объекта, которые функционируют как единая институциональная система. Например, В.С. Карпичев обращает внимание на необходимость рассматривать государственную службу как систему социальных институтов, среди которых: организационно-управленческий, социально-экономический, социально-правовой, информационно-коммуникативный, интеллектуально-духовный, а также институт государственных социальных услуг [Карпичев, 2009].

Государственная служба как правовой институт является той частью объекта управления, которая занята реализацией законов государства, разработкой и воплощением в жизнь нормативных правовых актов о государственной службе, формированием и обеспечением правового статуса госслужащих. Эти вопросы напрямую затрагивают интересы государства и общества и требуют активного внешнего воздействия. При этом слабость нормативной правовой базы данного института во многом связана с тем, что отсутствуют полномочные и ответственные субъекты управления этой службой. Внешнего управляющего воздействия требует ряд проблем государственной службы как организационного института, среди них:

- выбор и совершенствование структуры государственной службы;
- оптимизация вертикальных и горизонтальных, формальных и неформальных связей;
- внедрение прогрессивных кадровых технологий, в том числе конкурсов, действенного резерва кадров, должностной и профессиональной карьеры;
- оптимизация контроля деятельности служащих;
- развитие организационного статуса служащих, корреляция соотношения категорий, групп должностей и классных чинов различных видов системы государственной службы.

Необходимость воздействия на государственную службу, как экономический институт, вызывается нерешенными или плохо решаемыми задачами в этой сфере:

- реализация экономической политики государства;
- выявление экономических интересов государственных служащих как субъекта экономических отно-

ВАДИМ ЦИНИКА, аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: tsinikav@mail.ru

Аннотация: В статье с социологических позиций рассматривается институциональный аспект проблемы создания в Российской Федерации эффективной системы управления государственной гражданской службой. Прикладной аспект социологического анализа базируется на данных различных исследований по актуальным проблемам государственной службы, в том числе и на исследовании, проведенном автором в 2014 году.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, эффективность государственного управления, административная реформа, управление государственной службой, институциональный подход в управлении.

шений и поиск адекватных и эффективных мер их удовлетворения;
- укрепление экономического статуса государственного служащего, прежде всего приведение оплаты труда в соответствие со сложностью и ответственностью управленческой деятельности;
- преодоление в объекте управления коррупции, контроль за соблюдением ограничений и запретов материального характера.

Требуют внешнего управленческого воздействия вопросы развития государственной службы и как политического института:
- реализация властных функций государства;
- участие в выработке и осуществлении политических решений;
- оптимизация отношений государственных служащих с политиками, политическими партиями и объединениями;
- условия участия в выборных кампаниях и так далее.

Как социальный институт, государственная служба определяет необходимость внешнего управляющего воздействия, прежде всего по следующим вопросам:
- реализация социальной политики государства;
- развитие гражданского общества;
- оказание социальных услуг населению;
- удовлетворение справедливых социальных интересов государственных служащих как особого социального слоя (бюрократии), выполняющего ответственные управленческие функции;
- реализация социального статуса государственного служащего;
- контроль соблюдения социальных норм.

Кроме того, активно, особенно в последние годы, развивается нормативная правовая база о служебном поведении государственных служащих, появляются структуры, обеспечивающие процесс упорядочения этого поведения.

Все это определяет современные проблемы управления государственной службой как сложным системным институциональным объектом. Основной проблемой справедливо считать несоответствие сложившейся практики управления госслужбой ее институциональному характеру. С точки зрения социологической теории, в качестве основы управления государственной службой необходимо рассматривать систему социальных институтов. Но в России в настоящее время институциональное управление госслужбой пока не является системным. Переход к такой системе, снимающей целый ряд противоречий, характерных для политико-административного управления государственной сферой, определяет прежде всего демократическое качество государственной власти. Об этом писал, в частности, К. Поппер применительно к общим проблемам организации и реформирования государственной власти: «Демократия обеспечивает институциональные рамки реформирования политических институтов, основанного не на насилии, а на разумном проектировании новых институтов и регулировании старых» [Поппер, 1992. С. 167].

Данные социологических исследований показывают, что реформа государственной службы достаточно слабо повлияла на повышение ее эффективности. Например, в исследовании 2009 года, проведенном под руководством профессора К.О. Магомедова, менее трети из числа опрошенных респондентов высказали мнение, что эффективность государственного управления, обеспечиваемого государственной гражданской службой, возросла, а более половины считают, что она не изменилась, либо снизилась [Турчинов, Магомедов, 2010. С. 13]. Это можно связать с недостаточной институционализацией управления и прежде всего с неопределенностью распределения субъектных ролей. Например, существует такая проблема, отмечаемая российскими учеными, как многосубъектность в управлении государственной службой, которая не способствует сохранению устойчивости системы. Это отчетливо проявляется в отсутствии отлаженной системы управления реформированием государственной службой Российской Федерации, которая не скоординирована по ветвям власти, по уровням управления и видам госслужбы [Вагина, Панин, 2006. С. 45]. Как следствие, результаты реформирования пока оставляют желать лучшего.

В связи с этим нужно отметить, что такой аспект данной проблемы, как создание федерального (центрального) органа управления государственной службой, изучается уже давно. И если десять лет назад социологические данные показывали, что определенного превалирующего положительного, либо отрицательного отношения к этому среди государственных служащих не наблюдалось [Магомедов, Турчинов, 2007. С. 125-126], то в последние годы, при заметном развитии законодательной базы государственной службы, в том числе способствующей развитию институциональных основ управления ею, появляется тенденция к нарастанию потребности в таком органе.

Пока некоторые существенные функции вышеупомянутого органа выполняет Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, в чье ведение отнесено регулирование вопросов формирования кадрового состава гражданской службы, противодействия коррупции, институционального развития гражданской службы и системы госуправления, дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, прохождения гражданской службы. Однако в этом отношении можно выделить такое противоречие, как несоответствие институционального статуса субъекта управления по отношению к объекту управления. Это противоречие может быть решено только повышением статуса субъекта управления до необходимого уровня. Законодательные предпосылки для решения вопроса о месте данного субъектного органа в системе государственной власти можно найти, в частности, в Федеральном законе Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Однако однозначного подхода к определению его места в системе государст-

венного управления пока нет. Высказывались мнения, что такой орган может быть создан как компонент структуры Администрации Президента Российской Федерации, либо он может быть самостоятельным федеральным государственным органом.

В социологическом исследовании, проведенном автором данной статьи в 2014 году[1], внимание его участников обращалось на то, какой, по их мнению, организационный вид мог бы иметь центральный орган управления государственной службой Российской Федерации, если бы он был создан в современных условиях. Распределение мнений участвовавших в исследовании государственных гражданских служащих показало, что большинство из них считают, что это должно быть федеральное министерство по делам государственной службы (более 60% мнений). Другие обсуждавшиеся организационные формы оказались значительно менее привлекательны для респондентов: специальный департамент управления государственной службой в Администрации Президента Российской Федерации – 11,3%, специальное управление в Аппарате Правительства Российской Федерации – 8,8%, федеральное агентство государственной службы – 7,5%, консультационный совет при Президенте Российской Федерации – 5,0%, постоянная комиссия при Правительстве Российской Федерации – 5,0%.

Такое распределение мнений говорит о том, что, с одной стороны, потребность в централизованном управлении государственной службой среди ее представителей явно существует, а с другой стороны, организационная форма большинством из них определяется достаточно стандартно, в виде привычной функциональной структуры в системе органов государственной власти и управления. Но при этом возникает вопрос: сможет ли такая структура обеспечивать функции институционального управления государственной службой, ведь это, по существу, многоплановый и многофакторный процесс анализа, прогнозирования, планирования, координации и так далее, тем более, что, согласно требованиям Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», этот процесс управления должен осуществляться и на федеральном, и на региональном уровнях, где имеются, как правило, свои институциональные особенности.

Таким образом, переход к системе институционального управления государственной гражданской службой в Российской Федерации может решить многие проблемы ее эффективного функционирования, но при этом необходимо определение организационной формы и статуса субъекта управления, который смог бы осуществлять именно институциональное управление, которое позволило бы ему значительно расширить влияние на все процессы в системе госслужбы.

1 Исследование проводилось по авторской методике в референтных группах, отражающих мнение работников сферы государственного управления («государственные гражданские служащие») и их «оппонентов» из широкого круга представителей различных объектов государственно-управленческого воздействия – государственных и негосударственных субъектов экономической деятельности, науки и образования, общественных, политических и гражданских структур (июнь 2014 года; всего опрошено 240 человек, из них 80 государственных гражданских служащих).

Литература

Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации. // Журнал российского права. 2008. № 6.

Вагина Л.В., Панин И.Н. Реформирование государственной службы Российской Федерации: схемы и комментарии / Общ. ред. Л.В. Вагина. М.: ЮРКНИГА, 2006.

Граждан В.Д. Какая модель государственной гражданской службы нам нужна? // Власть. 2005. № 12.

Егоров В.К. Государство XXI века и новое качество институтов власти в России. // Государственная служба. 2007. № 4. С. 5-11.

Карпичев В.С. Организация и самоорганизация социальных систем. Словарь. М.: Изд-во РАГС, 2009.

Комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Общ. ред. В.А. Кобзаненко. СПб. 2008.

Литвинцева Е.А. Реформирование государственной службы в зарубежных странах. // Государственная служба. 2007. № 6.

Магомедов К.О., Турчинов А.И. 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 годах. Ульяновск: ОГУП «Областная типография Печатный двор», 2007.

Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона / Под ред. В.Н. Садовского. М.: Феникс. Международный фонд «Культурная инициатива», 1992.

Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.

Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы: монография. М.: Изд-во РАГС, 2010.

THE INSTITUTIONAL ASPECT OF THE STATE CIVIL SERVICE MANAGEMENT

VADIM TSINIKA, Post-graduate student of the 3rd year of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp. 82). E-mail: tsinikav@mail.ru

Summary: The institutional aspect of the problem of creation of the effective management system of the state civil service in the Russian Federation is considered in the article from the sociological point of view. The applied aspect of the sociological analysis is based on the data from various studies on topical problems of the public administration, including the research conducted by the author in 2014.
Keywords: state civil service, efficiency of state management, administrative reform, public administration management, institutional management approach.

References

Bartsits I.N. O kontseptual'nykh napravleniiakh razvitiia sistemy gosu-darstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii. // Zhurnal rossiiskogo prava. [About the conceptual directions of public administration system development of the Russian Federation // Journal of Russian law] 2008. №6.

Vagina L.V., Panin I.N. Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: skhemy i kommentarii / Obshch. red. L.V. Vagina. [Reforming of the public administration of the Russian Federation: diagrams and comments / general editorship of L.V. Vagina.] M.: IuR-KNIGA, 2006.

Grazhdan V.D. Kakaia model' gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby nam nuzhna? // Vlast'. [What model of the state civil service do we need? // Vlast'] 2005. №12.

Egorov V.K. Gosudarstvo KhKhI veka i novoe kachestvo institutov vlasti v Rossii. // Gosudarstvennaia sluzhba. [A state of the 21th century and new quality of the government institutions in Russia. // Public Administration] 2007. №4. S. 5-11.

Karpichev V.S. Organizatsiia i samoorganizatsiia sotsial'nykh sistem. Slovar'. [Organization and self-organization of the social systems. Dictionary.] M.: Izd-vo RAGS, 2009.

Kommentarii k Federal'nomu zakonu Rossiiskoi Federatsii ot 27 iiulia 2004 goda N 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Fe-deratsii» / Obshch. red. V.A.Kobzanenko. [Comments to the Federal law of the Russian Federation dd. July 27, 2004 N79-FZ "About the state civil service of the Russian Federation" / general editorship of V.A.Kobzanenko.] SPb. 2008.

Litvintseva E.A. Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby v zarubezh-nykh stranakh. // Gosudarstvennaia sluzhba. [Reforming of the public administration in the foreign countries. // Public Administration] 2007. №6.

Magomedov K.O., Turchinov A.I. Gosudarstvennaia sluzhba i kadrovaia po-litika: teoriia i praktika. Informatsionno-analiticheskie materialy po re-zul'tatam sotsiologicheskikh issledovanii, provedennykh Kafedroi gosudarst-vennoi sluzhby i kadrovoi politiki Rossiiskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii v 2001 – 2006 godakh. [Public administration and personnel policy: theory and practice. Informational-analytical data based on the sociological researches conducted by the Chair of the public administration and personnel policy of the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation in 2001-2006] Ul'ia-novsk: OGUP «Oblastnaia tipografiia Pechatnyi dvor», 2007.

Popper K.R. Otkrytoe obshchestvo i ego vragi. T. 1: Chary Platona / Pod red. V. N. Sadovskogo. [An open society and its enemies. Vol. 1: Plato's charms / edited by V. N. Sadovskiy] M.: Feniks. Mezhdunarodnyi fond «Kul'turnaia ini-tsiativa», 1992.

Starilov Iu.N. Chto proiskhodit s institutom rossiiskoi gosudarstvennoi sluzhby? // Zhurnal rossiiskogo prava. [What is going on with the institution of the Russian public administration? // Journal of Russian law] 2004. №9.

Turchinov A.I., Magomedov K.O. Kadrovyi potentsial gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby: dukhovno-nravstvennye problemy: monografiia. [Workforce capacity of the state civil service: moral and spiritual problems: a monograph] M.: Izd-vo RAGS, 2010.

СВЕЖИЕ ДАННЫЕ

ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ, ЗАМЕЩАВШИХ ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПО ПОЛУ, ВЕТВЯМ ВЛАСТИ И УРОВНЯМ УПРАВЛЕНИЯ НА 1 ОКТЯБРЯ 2013 ГОДА

	Всего работников	В том числе		Распределение по полу, %	
		мужчины	женщины	мужчины	женщины
Государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации	786400	225342	561058	28,7	71,3
в том числе в органах власти:					
законодательной	12427	5008	7419	40,3	59,7
исполнительной	624035	185590	438445	29,7	70,3
судебной и прокуратуры	136165	29274	106891	21,5	78,5
других государственных органах	11479	4273	7206	37,2	62,8
Государственные должности и должности федеральной гражданской службы	564490	161829	402661	28,7	71,3
в том числе в органах власти:					
законодательной	3390	1524	1866	45,0	55,0
исполнительной	442602	132644	309958	30,0	70,0
судебной и прокуратуры	114612	25814	88798	22,5	77,5
других государственных органах	1592	650	942	40,8	59,2
Государственные должности и должности гражданской службы субъектов Российской Федерации	221910	63513	158397	28,6	71,4
в том числе в органах власти:					
законодательной	9037	3484	5553	38,6	61,4
исполнительной	181433	52946	128487	29,2	70,8
судебной	21553	3460	18093	16,1	83,9
других государственных органах	9887	3623	6264	36,6	63,4
Муниципальные должности и должности муниципальной службы	352270	85267	267003	24,2	75,8

Источник: Федеральная служба государственной статистики: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#