

STATE REGULATION OF ETHNOPOLITICAL CONFLICT IN NORTHERN CAUCASUS

In the article a history of development and formation of state regulation institutes of ethnopoltical conflict in Northern Caucasus during the period from Russia before Revolution to the end of the USSR was discussed. Periods, and formation orders of the institutes and organizations in state regulation of the ethnopoltical conflict in Northern Caucasus during the periods of Russian state were determinated.

Key words: state regulation, ethnopoltical conflict, jyshe, adapt, shariat, military-popular administration, law system, national separation.

*© Bahuta N. V., 2017

Bahuta N. V. – graduate student of 1 course of specialty of Samara state medical University, national research University© Bahuta N. V., 2017

*К.А. Килякова**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ.

Статья посвящена исследованию в области системы кадрового обеспечения органов государственной власти в Самарской области. Выявлены основные проблемы в данной области. Предложены рекомендации по совершенствованию системы кадрового обеспечения в регионе. Предложенные пути решения повысят эффективность работы государственных учреждений.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий, эффективность, аттестация, кадровый резерв, обучение и развитие, стратегия.

Создание работоспособной и эффективной системы государственного управления – необходимое условие обеспечения динамичного социально-экономического развития России. На исключительную актуальность решения этой проблемы специально обратил внимание В.В. Путин в своем президентском Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года, в котором отметил, что на смену политике стабилизации, к настоящему времени себя уже исчерпавшей, «...должна прийти политика, устремленная в будущее. И для этого нам крайне необходимо эффективное государство. Потому задачей номер один для нас

*© Килякова К.А., 2016

Килякова Кристина Андреевна – магистрант кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета

по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению». На эту же проблему обратил внимание в своём ежегодном Послании и Губернатор Самарской области Н.И. Меркушкин, сказав, что «от эффективной работы власти зависит реализация всех проектов, социальное самочувствие граждан и политическая стабильность». [12]

Самарская область, являясь одним из наиболее социально стабильных, экономически развитых субъектов Российской Федерации, приступила к реализации Стратегии социально-экономического развития региона до 2020 года. Важнейшим механизмом реализации Стратегии социально-экономического развития региона до 2020 года является эффективная система государственной власти и местного самоуправления, выстраивание которой возможно только за счет наиболее полного использования и развития потенциала государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области.

На сегодняшний день в системе государственной гражданской службы сложилась во многом неудовлетворительная профессионально-деятельностная и социальная среда, наблюдается снижение качества кадрового состава и кадрового потенциала, что формирует в общественном мнении, с одной стороны, отрицательный имидж государственных служащих и государственной службы, а с другой - корыстную мотивацию поступления на государственную службу. Отмеченные негативные черты современной государственной службы во многом являются следствием недостаточно проработанной технологизации функционирующей кадровой политики в сфере государственной службы, что подтверждается результатами многолетних социологических исследований, проводимых различными академиями государственной службы.

Высокой актуальностью проблем кадрового обеспечения в сфере государственной службы объясняется большое количество научных работ и публикаций, посвященных данной теме. Большое внимание уделяется, в первую очередь, состоянию государственной службы и качеству ее кадрового состава. Важным шагом к осмыслению проблемы профессионализации кадрового обеспечения государственного управления являются труды участников постоянно действующего в РАГС при Президенте Российской Федерации семинара по мировоззренческим и методологическим проблемам государственного управления, кадровой политики (руководитель - профессор А.И. Турчинов) с участием ведущих ученых России, разрабатывающих эти проблемы. В рамках этого семинара рассмотрены методологические проблемы управления государственной гражданской службой, выбор приоритетов, механизмов эффективного функционирования. В работах таких ученых как Е.А. Бойко, В.И. Прокофьев, В. Г Смольков, В.В. Яковлев присутствует подход к проблеме профессионализма деятельности гражданских служащих как составному требованию к специализированной служебной деятельности и важнейшему условию ее эффективности.

Под кадровым обеспечением понимается вид всестороннего обеспечения, представляющий собой комплекс мероприятий (организационного, воспитательного, правового и иного характера), направленный на организацию и проведение работы по укомплектованию федерального органа исполнительной власти высокопрофессиональными служащими, соответствующими предъявляемым законом требованиям. [5]

Современная система кадрового обеспечения органов государственного управления должна быть связана с разработкой и реализацией политики, включающей планирование, отбор, наем, размещение трудовых ресурсов; адаптацию, обучение и подготовку служащих; продвижение по службе, карьеру; методы и стимулирования труда; условия работы; формальные и неформальные связи; консультирование и переговоры; преодоление конфликтных ситуаций в коллективе. [8]

Эффективная система кадрового обеспечения органов государственного управления призвана создавать условия для мотивации, более высокой производительности труда и удовлетворенности работой. Она, также, позволяет руководителю получить необходимую информацию о государственных служащих (квалификационная, половозрастная, национальная структура, и т.п.) с целью повышения производительности их труда.

Эффективность работы в органах государственного управления во многом зависит от того, насколько качественно и универсально сформирована нормативно-правовая база, регламентирующая весь процесс прохождения гражданской службы в соответствии с требованиями действующего законодательства о гражданской службе, в связи с чем, в органах государственного управления введен в действие комплексный план по реализации положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [1] Новые поправки в данный федеральный закон уже подготовлены Министерством труда и социальной защиты. Согласно им уже с 1 января 2017 года для государственных гражданских служащих будут введены квалификационные требования. Это означает, что для замещения определенной должности госслужащему необходимо будет соответствовать требованиям относительно образования, опыта работы, профессиональных качеств и т.д. Также планируется до 31 декабря 2017 года, когда поправки уже вступят в силу, провести внеочередную аттестацию в государственных органах.[6]

В основе системы кадрового обеспечения органов государственного управления лежит процесс планирования потребности организации в персонале, который обуславливается, прежде всего, стратегией ее развития. [7]

Кадровое обеспечение государственной службы является составной и неотъемлемой частью кадровой политики государства. Поэтому оно нашло своё отражение и в такой важной программе как «Стратегия кадровой политики в органах государственной власти Самарской области, государственных органах Самарской области и органах местного

самоуправления в Самарской области и Мероприятий по реализации Стратегии кадровой политики в органах государственной власти Самарской области, государственных органах Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области», утвержденном Постановлением губернатора Самарской области от 11 сентября 2008 года № 104. [2]

Проанализировав данную стратегию можно выделить основные цели и задачи кадровой политики региона, проблемы и основные направления, связанные с кадровым обеспечением органов государственной власти Самарской области.

Реализация настоящей Стратегии должна способствовать достижению следующих целей:

- 1) рационализация и повышение эффективности государственного и муниципального управления на всех уровнях;
- 2) приведение практики работы с кадрами органов государственной власти Самарской области в соответствие с требованиями российских и международных стандартов управления и работы с кадрами; (абзац в редакции Постановления Губернатора Самарской области от 28 сентября 2012 г. № 150)
- 3) формирование среди населения Самарской области привлекательного образа государственного гражданского и муниципального служащего, мотивация молодежи к выбору определенного вида государственной службы.

Достижение целей настоящей Стратегии будет в значительной степени способствовать выполнению планов социально-экономического развития Самарской области до 2020 года. [3]

Для реализации настоящей Стратегии в органах государственной власти Самарской области были разработаны Мероприятия по реализации Стратегии кадровой политики в органах государственной власти Самарской области, начиная с 2008 года. В данные мероприятия входили также мероприятия и по кадровому обеспечению органов государственной власти, некоторые из них носили четко ограниченные сроки исполнения, например, «Разработка современных методов оценки конкурсного отбора кандидатов на замещение вакантных должностей в системе государственной гражданской и муниципальной службы Самарской области» - 3 квартал 2009 года, некоторые имели периодический характер: «Анализ реализации государственного и муниципального целевого заказа на подготовку кадров» - ежегодно. Но при всем многообразии форм и направлений данных мероприятий, не все из них были выполнены и оказались эффективными к настоящему моменту.

Проанализировав систему кадрового обеспечения органов государственного управления в Самарской области становится возможным выявление проблем и степени выполнения стратегии кадрового обеспечения и кадровой политики в целом.

В настоящее время кадровые вопросы в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области решаются недостаточно динамично. Функция управления кадровыми

процессами децентрализована. В структуре государственной власти на областном уровне отсутствует орган, ответственный за координацию работы по развитию кадрового потенциала. Региональная политика в области кадрового обеспечения носит общий характер и в большей степени отражает ведомственные интересы.

В области сложилась недостаточно эффективная система взаимодействия в решении кадровых вопросов между органами государственной власти и органами местного самоуправления - имеют место дублирование функций, стремление опираться только на свои силы, не принимая во внимание возможность синергетического эффекта от совместных действий на различных уровнях власти. Передовой опыт планирования и организации работы на уровне органов государственной власти Самарской области, а также опыт взаимодействия с вузами и развития собственного кадрового резерва, накопленный в городском округе Самара, не всегда становится общим достоянием всех государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области.

Понятие «развитие персонала» в ряде объектов кадровой политики подменено понятием «повышение квалификации», которое предполагает, по существу, лишь получение или обновление имеющегося запаса знаний, а не формирование конкретных профессиональных, прежде всего управленческих навыков.

Кадровые процедуры отбора и назначения на вакантные должности, реализуемые в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления, зачастую носят формальный характер. Современные инструменты оценки кадров используются недостаточно. Отсутствие рынка труда подготовленных специалистов и несовершенство системы подбора кадров характерны не только для органов местного самоуправления муниципальных районов, где это обусловлено естественным «кадровым голодом», но и для ряда городских округов Самарской области.

Численность служащих, состоящих в кадровом резерве в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области, избыточна. Структура и состав кадрового резерва не в полной мере адекватны потребностям развития органов государственной власти и местного самоуправления, а также сложившемуся в них уровню текучести кадров.

Подготовка государственных гражданских и муниципальных служащих, включенных в кадровый резерв, не всегда строится на основе индивидуальных планов подготовки и практически не выходит за рамки стандартных программ повышения квалификации. Не в полной мере реализуются возможности стажировок для развития кадрового резерва, заложенные в п. 28 Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Самарской области, утвержденного постановлением Губернатора Самарской области от 21.09. 2005 № 249. Резерв следует формировать как открытый, и работа с людьми, рекомендованными для выдвижения, также должна вестись открыто. [13]

Система государственного заказа на подготовку кадров используется недостаточно. Стажировки и практические занятия студентов профильных вузов организуются и проводятся формально и не нацелены на конечный результат. В ряде случаев органы государственной власти Самарской области и местного самоуправления в Самарской области не сопровождают студентов, успешно прошедших практику и стажировку, до выпуска и последующего приглашения для трудоустройства. Не более 3% от общего числа выпускников, обучавшихся по программе «Государственное и муниципальное управление», трудоустраивается по специальности. Данное положение дел характерно для большинства муниципалитетов.

Значительная часть муниципальных служащих Самарской области имеет слабую карьерную мотивацию, что обусловлено отсутствием возможности как продвижения по вертикали, так и ротации на горизонтальном межрайонном уровне. В области отсутствует специальная программа поддержки ротации государственных гражданских и муниципальных служащих, особенно в случае их переезда в районы, проблемные в части кадрового обеспечения.

Система показателей деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области ориентирована на выполнение, прежде всего, количественных, характеризующих результативность, а не качественных, характеризующих эффективность деятельности, показателей. На практике редко используются показатели, отражающие качество оказания услуг населению. Например, не измеряется индекс удовлетворенности населения качеством сервисных услуг органов государственной власти Самарской области и органов местного самоуправления в Самарской области.

В большинстве органов местного самоуправления в Самарской области сотрудники, ответственные за работу с кадрами, в большей части занимаются лишь кадровым делопроизводством.

Руководители администраций муниципальных районов Самарской области, их заместители не всегда готовы брать на себя ответственность за принятие решений в области развития кадров по причине отсутствия у них специальных компетенций и загруженности другими функциями. Повсеместно имеет место перенос ответственности за подготовку кадровых решений на сотрудников кадровых служб, являющихся в подавляющем большинстве случаев лишь техническими исполнителями.

Уровень автоматизации кадровой работы не отвечает современным требованиям и не позволяет осуществлять мониторинг количественных и качественных характеристик кадрового потенциала в режиме реального времени. Стремление подменить специальные кадровые программные средства программами автоматизации процесса администрирования также не способствует качественному решению проблемы. Автоматизация кадровых процессов - один из резервов оптимизации временных затрат и человеческих ресурсов.

Таким образом, выделив основные проблемы системы кадрового обеспечения органов государственной власти, можно предложить следующие меры по ее усовершенствованию непосредственно для госорганов Самарской области.

1. Совершенствование нормативной базы кадровой работы, информационного и научно-аналитического обеспечения регулирования кадровых процессов.

Данное направление работы подразумевает активную законотворческую работу Самарской Губернской Думы, представительных органов муниципальных образований в Самарской области по направлениям деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих, предусматривающим расходование бюджетных средств, а также связанным с реализацией областных целевых программ; разработку нормативов и стандартов управления кадрами, создание единого центра по координации деятельности органов государственной власти Самарской области с целью создания эффективной системы взаимодействия в решении кадровых вопросов между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

2. Системный анализ кадровой ситуации в регионе с учетом социальных, экономических, демографических и других факторов как на краткосрочную, так и на длительную перспективу.

Системный анализ кадровой ситуации предполагает, что органы государственной власти регулярно осуществляют самостоятельно и с привлечением независимых исследователей мониторинг рынка труда и заработной платы; изучают, анализируют и адаптируют передовой российский и зарубежный опыт государственного и муниципального управления; не реже одного раза в год измеряют индекс удовлетворенности населения качеством сервисных услуг органов государственной власти Самарской области и органов местного самоуправления в Самарской области; ежегодно оценивают коэффициент качества трудовой жизни государственных и муниципальных служащих Самарской области и их удовлетворенности условиями работы в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы в Самарской области;

3. Расширение арсенала источников набора и инструментов отбора кадров для органов государственной власти Самарской области, государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления в Самарской области.

Качественное совершенствование отбора кадров осуществляется посредством разработки на основе существующих должностных регламентов (инструкций) и описания работ профилей компетенций, а в последующем стандартов деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области; формирования и постоянного обновления состава кадрового резерва, а также создания специальных баз данных студентов старших курсов профильных вузов, успешно прошедших практику и стажировку в органах государственной власти Самарской области,

государственных органах Самарской области органах местного самоуправления в Самарской области; повышения качества проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области за счет адресного приглашения для участия в них обладателей государственных и региональных грантов и премий, победителей олимпиад, конкурсов профессионального мастерства и проектных изысканий в области управления, расширение перечня инструментов для проведения конкурсного отбора, включая привлечение внешних экспертов и специалистов для оценки компетенций кандидатов на замещение вакантных должностей категории «руководители». [9]

4. Совершенствование системы непрерывного профессионального развития государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области

Данный механизм предполагает: разработку критериев оценки поставщиков образовательных услуг; проведение мониторинга, аудита и периодической ревизии списка поставщиков образовательных услуг в соответствии с международными стандартами качества; повышение качества формирования государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации для органов государственной власти Самарской области, за счет детального описания перечня компетенций и навыков, которые необходимо формировать и развивать; введение в практику обязательного вводного и заключительного тестирования государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области, направляемых для обучения; расширение арсенала учебных программ и методов внутреннего обучения, включая обучение основам личной эффективности; развитие системы стажировок и обмена опытом как на региональном, так и межрегиональном уровне; активное использование краткосрочных обучающих мероприятий в системе накопительных программ повышения квалификации; введение системы оценки результатов обучения, в том числе посредством создания контрольных групп. [4]

5. Повышение качества планирования профессиональной карьеры государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области

Для совершенствования управления карьерой государственных и муниципальных служащих Самарской области необходимо: формировать кадровый резерв с учетом стратегии развития региона в масштабах всей системы государственной гражданской и муниципальной службы Самарской области; разрабатывать долгосрочные карьерные планы развития для отдельных категорий государственных и муниципальных служащих Самарской области; осуществлять поддержку и вести сопровождение процесса подготовки государственными и муниципальными служащими Самарской области научных работ, публикаций по проблематике государственного и муниципального управления. [10]

6. Повышение эффективности оценки потенциала и результатов деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области

Предлагается: проводить регулярный мониторинг новых видов оценки персонала и их последующую адаптацию в систему оценки результативности деятельности и аттестацию государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области; подготовить в управлении кадровой политики не менее чем по одному специалисту по оценке компетенций и потенциала государственных гражданских и муниципальных служащих с использованием современных методов оценки (360 градусов, Ассесмент - центр, и т.д.); поэтапно ввести в содержание конкурсного отбора оценку уровня развития компетенций кандидатов.

7. Развитие системы материального и морального стимулирования

Совершенствование системы морального и материального стимулирования государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области предполагает: введение в органах государственной власти системы информирования о целях и задачах деятельности указанных органов и о ходе реализации административной реформы в Самарской области; внедрение в органах государственной власти системы материального стимулирования в зависимости от достигнутых результатов деятельности; изучение передового опыта создания систем материального и морального стимулирования государственных гражданских и муниципальных служащих других субъектов Российской Федерации, опубликование в региональных средствах массовой информации данных о награждении государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области наградами Самарской области в соответствии с Законом Самарской области «О наградах в Самарской области». [11]

9. Всестороннее развитие кадров органов государственной власти Самарской области, государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления в Самарской области и автоматизация кадровых процессов.

Всестороннее развитие кадров органов государственной власти достигаются: активным использованием возможностей Интернет и Интранет, повышением уровня компьютерной грамотности сотрудников, занимающихся кадровой работой в органах государственной власти Самарской области; внедрением единого либо совместимого программного продукта управления кадрами, обеспечивающего сбор, обобщение и анализ данных, а также подготовку анализов и отчетов в режиме реального времени; безусловным обеспечением требований действующего законодательства по работе с персональными данными государственных и муниципальных служащих в Самарской области.

Названные пути совершенствования системы кадрового обеспечения органов государственной власти Самарской области могут помочь избежать формально-номенклатурного подхода и субъективизма в подборе кадров, открыть возможности для демократизации технологий, введения процедур

объективной оценки служащих, стимулировать раскрытие творческого потенциала госслужащих, способствовать дебиюрократизации кадровых процессов.

Библиографический список

1. Федеральный закон РФ от 31. 07.1995 г. “Об основах государственной службы в Российской Федерации” № 119 – ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).
2. «Стратегия кадровой политики в органах государственной власти Самарской области, государственных органах Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области и Мероприятий по реализации Стратегии кадровой политики в органах государственной власти Самарской области, государственных органах Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области», утвержденная Постановлением губернатора Самарской области от 11 сентября 2008 года № 104.
3. Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 2015. №4.
4. Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2014. №15.
5. Бойко Е.А., Скобеев К.М. Реформа государственной службы: новое вино в старые мехи?/Научные записки Сибирской академии государственной службы. Новосибирск, 2013.Т.4.
6. Газета «Известия» [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/582349#ixzz4Z3FvHjED>
7. Горбачев А.И. Теория и организация государственной службы: Учебно-методическое пособие. - Сыктывкар: КРАГСИУ при Главе РК, 2016.
8. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. Ростов н/Д., 2013.
9. Граждан В.Д. Федеральная государственная служба: проблема системности // Власть. 2015. №10.
- 10.Гражнин В. О некомпетентности и бюрократизме на государственной службе. // Государственная служба. 2014. №6.
- 11.Калачева Т.Г. Профессионализм государственных служащих субъекта Федерации: методологический и методический подходы к анализу проблемы. Н. Новгород, 2015.
- 12.Послание Губернатора Самарской области Н.И. Меркушкина. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vkonline.ru>.
- 13.Российский регион: состояние, развитие и управление: монография/ под. ред. д.полит.н.,к.э.н., профессора В.А.Зимина. Самара: ООО «Издательство АСГАРД», 2015.390 с.

IMPROVING THE STAFFING SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN SAMARA REGION.

The article is devoted to research in the field of staffing system of public authorities in the Samara region. The main problems in issued area were identified. Recommendations for improving the staffing system in the region. The proposed solutions will increase the efficiency of public institutions.

Keywords: civil service, public civil servant, efficiency, certification, personnel reserve, training and development, strategy.

*© Kilyakova K.A., 2016

Kilyakova Kristina Andreevna – graduate student of chair of state and municipal management, Samara University

*Н.В. Лаптева**

АНАЛИЗ ИСТОРИЧЕСКИХ ЭТАПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В данной статье анализируются исторические этапы государственной политики в сфере высшего образования. Подробно анализируются каждые этапы государственной политики в сфере высшего образования.

Ключевые слова: государственная политика, высшее образование, исторические этапы развития РФ

Система высшего образования в России задержалось по сравнению с Европой на несколько веков. Так, в 1687 году в Москве по инициативе Симеона Полоцкого была основана Славяно-греко-латинская академия — первое высшее учебное заведение в России. Академия работала на основании «Привилегии на Академию» и создавалась по образцу западных университетов с доступом к обучению из всех сословий.

Система профессионального образования в России возникла благодаря Петру. Любимым детищем Петра была Академия наук, при которой был учрежден первый российский университет в Санкт-Петербурге. Профессуру приглашали в основном из Германии – среди профессоров были знаменитости европейского уровня, например, математики Бернулли и Эйлер. Студентов в университете было сначала очень мало. В основном это

*©Лаптева Н.В., 2016

Лаптева Наталья Владимировна – старший преподаватель кафедры государственного муниципального управления. Самарского университета