



005042539

14
На правах рукописи

ШКЕЛЁВА Татьяна Олеговна

**ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Специальность: 22.00.08 – Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

10 МАЯ 2012

Москва – 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель - доктор исторических наук, профессор
НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович

Официальные оппоненты:

КОВАЛЕВСКИЙ Виталий Фёдорович - доктор философских наук, профессор, руководитель Аппарата фракции «Единая Россия» Московской городской Думы

РАЗУМОВСКАЯ Татьяна Ивановна - кандидат социологических наук, заместитель директора департамента - начальник отдела заработной платы, охраны труда и социального партнерства Министерства здравоохранения и социального развития Тульской области

Ведущая организация – Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский городской педагогический университет».

Защита состоится «29» мая 2012 года в _____ часов на заседании диссертационного совета Д.504.001.18 при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д.84, корп. _____, ауд. _____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан « _____ » апреля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.Н. Панин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Процессы и результаты реформирования государственной службы Российской Федерации тесно связаны с решением важнейшей проблемы формирования кадрового состава государственных служащих, обладающих необходимыми качествами государственного и общественного служения. Эта идея была подтверждена в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» в качестве одного из приоритетных направлений реформы.

В настоящее время государственная гражданская служба находится в стадии развития, поиске новых подходов и идей, разработки новых механизмов и технологий управленческой деятельности. На этом пути достигнуты довольно серьезные позитивные результаты. Однако неэффективность государственного управления, продолжающаяся в связи с этим критика государственной службы, как со стороны политического руководства России, так и средств массовой информации, многих граждан и самих государственных служащих, свидетельствует о том, что цели реформы еще не достигнуты. Поэтому ключевой задачей науки и практики является установление причин медленного хода реформы государственной службы и определение новых путей выхода из её затяжного кризиса.

Актуальность темы диссертационного исследования определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, в официальных документах о реформировании государственной службы содержатся противоречия между верными, по сути, целями и задачами её реформы, которые объективно обусловлены (обеспечение целостности системы, создание системы управления государственной службой, контроль гражданского общества за деятельностью государственных служащих, планирование их карьерного роста, развитие дополнительного профессионального образования государственных служащих и др.) и отсутствием реальных предложений по изменению системы управления кадровым составом, пересмотру статуса составных частей субъектов управления этим составом, особенно кадровых служб государственных органов.

Во-вторых, в науке и практике недооценивается понимание кадрового состава государственной службы как целостности и важнейшего ресурса её реформирования. В целевых индикаторах и показателях федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» отсутствует ряд принципиально важных критериев качества кадров, таких как профессионализм

государственных служащих, представительство в их составе специалистов с управленческим образованием, гендерные характеристики и др.

В-третьих, субъекты управления кадровым составом слабо используют структурно-функциональный анализ этого состава, в частности социологический и статистический методы. При этом государство, как главный субъект управления государственной службой, не обеспечивает других субъектов управления кадровым составом полноценной и качественной статистической и социологической информацией.

В-четвёртых, в государственной гражданской службе Российской Федерации принята должностная система её прохождения, что затрудняет управление формированием кадрового состава этой службы. При приёме на службу и замещении вакансий учитываются в основном требования к должности, а не потребности кадрового состава как целого.

В-пятых, в нормативных документах государственных органов, регулирующих процесс формирования кадрового состава гражданской службы, ставится задача значительного сокращения численности гражданских служащих, что вызывает необходимость совершенствования управления кадровым составом с тем, чтобы сокращение не привело к потере качественных его показателей.

В-шестых, в социологической науке накоплен определенный опыт рассмотрения кадрового состава государственной службы как целостности, что позволяет прийти к ценным для реальной практики результатам его формирования и развития.

Степень научной разработанности темы.

В последние годы возросло внимание к разработке теории социологии управления. Среди трудов, посвящённых этой теме, выделяются научные труды В.Д.Граждана, Г.Е.Зборовского и Н.Б.Костиной, А.И.Кравченко и И.О.Тюриной, Е.П.Тавокина. Ценным в этих работах, исходя из темы диссертации, является выделение социальных общностей как естественной части объекта социологии управления.

Для исследуемой темы важное значение имеют работы, где государственные служащие рассматриваются как специалисты управления, совокупность, социальный слой, социальная общность, статусная группа. Эта традиция в социологии была заложена М.Вебером и развита в трудах Э.Дюркгейма, Т.Парсонса. По отношению к гражданской службе эта традиция поддержана современными авторами – В.Д.Лысенко, В.С.Нечипоренко, В.А.Сулемовым, А.И.Турчиновым и др. Вопросы оптимизации кадрового состава исследует Е.П.Тавокин. Для понимания сущности кадрового состава гражданской службы представляют интерес

работы о кадрах как профессиональном составе и кадровой политике. Эти вопросы получили освещение в работах Т.А.Кононенко, К.О.Магомедова, А.И.Турчинова, а также в коллективных монографиях.

Методологическое значение для исследования темы диссертации имеет литература по управлению персоналом, поскольку кадры составляют ведущую часть персонала. Многие из подходов к управлению персоналом могут быть адаптированы в управлении кадровым составом гражданской службы. Особое значение в этом отношении имеют труды коллективов авторов под руководством А.Я. Кибанова и А.И.Турчинова, а также работа по управлению персоналом государственной службы Т.П.Вернигоровой и В.С.Нечипоренко.

Для анализа кадрового состава гражданской службы представляют интерес теории, которые сложились в науке по управлению персоналом: «человеческих отношений»; «человеческих ресурсов»; «социального капитала». В работах Л.А.Василенко, В.И.Лукьяненко, В.Л.Романова уделяется внимание анализу инновационных технологий.

Вопросы реформирования гражданской службы рассматриваются в трудах Л.В.Вагиной и И.Н.Панина.

В работах по управлению персоналом много внимания уделяется кадровым технологиям. Среди них имеются и те, которые играют особую роль в формировании кадрового состава гражданской службы: отбор; профессиональное развитие; должностной рост (карьера).

Проблемы отбора персонала в организации проанализированы в работах А.Я. Кибанова, И.В.Дураковой, М.И.Магуры, С.А.Карташова, Ю.Г. Одогова, И.А.Кокорева, Т.А.Терентьевой, А.А.Имаевой и др.

Профессиональное развитие гражданских служащих анализируется в работах Ю.С.Васюткина, Б.Т.Пономаренко, И.П.Поповой, Е.В.Селезнёвой и Л.В.Маркеловой.

Вопросы служебной карьеры исследуются в работах В.Л.Романова, С.И.Сотниковой, О.В.Фаллера и др.

Разработке проблемы формирования кадрового состава способствуют исследования кадрового потенциала гражданской службы. Эти вопросы рассмотрены в работах Г.В.Атаманчука, С.Г.Атаманчука, В.И.Матирко, а также в материалах научно-практических конференций. В изучении кадрового состава государственной службы как совокупности, социального слоя представляют интерес методы исследования элиты, особенно политической. С ней государственная служба поддерживает широкое взаимодействие. Эти методы анализируются в работах Г.К.Ашина, Е.В.Охотского, О.В.Гаман-Голутвиной, О.В.Крыштановской, Т.П.Вернигоровой, В.С.Нечипоренко и др.

Анализ литературы свидетельствует о том, что по исследуемой теме формирования кадрового состава гражданской службы нет специальных работ, а технологии формирования этого состава сводятся к действиям по отношению к отдельным гражданам или государственным служащим без связи отбора, профессионального развития или должностного роста с потребностями кадрового состава как совокупности и целостности.

Всё это определило подходы к выбору объекта, предмета, целей и задач данного исследования.

Объект исследования – кадровый состав государственной гражданской службы.

Предмет исследования – формирование кадрового состава государственной гражданской службы в современных условиях.

Цель исследования – выявление тенденций развития кадрового состава государственной гражданской службы и разработка рекомендаций по формированию высококвалифицированного кадрового состава государственных гражданских служащих.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **исследовательских задач**:

- проанализировать кадровый состав государственной гражданской службы как объект управления;
- обосновать необходимость структурно-функционального подхода в управлении кадровым составом государственной гражданской службы;
- раскрыть субъекты управления кадровым составом государственной гражданской службы;
- исследовать процесс отбора на государственную гражданскую службу как базовую технологию формирования кадрового состава гражданской службы;
- выявить место и роль профессионального развития гражданских служащих в управлении кадровым составом государственной службы;
- изучить должностной рост гражданских служащих службы как механизм управления кадровым составом государственной службы.

Теоретической основой исследования стали идеи А.А.Богданова – об общих законах организации, М.Вебера – о рациональной бюрократии и статусной группе, Э.Дюркгейма – о функциональном подходе, П.Штомпки – о социологии социальных изменений, Э.Мэйно – о человеческих отношениях, П.А.Сорокина – о социальной стратификации и социальной мобильности, В.Г.Афанасьева – о социальной технологии как механизме управления.

Источниковую базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 25 декабря 2008 г.) «О государственной гражданской

службе Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)», федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и документы федеральных органов власти.

Эмпирической базой работы являются результаты конкретных социологических исследований, проведённых кафедрой государственной службы и кадровой политики РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации, при личном участии автора.

1. Экспертный опрос «Проблемы кадровой политики и управления персоналом предприятий, организаций и учреждений различных направлений деятельности Российской Федерации», (ноябрь – декабрь 2008 г.). В опросе участвовали 270 экспертов из числа руководителей организаций, руководителей служб управления персоналом, представителей органов государственной власти и управления, общественных организаций, научных работников. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. Индекс в диссертации: АП КП УПО – 08.

2. Социологический опрос «Духовно-нравственные проблемы государственной службы Российской Федерации» (октябрь – ноябрь 2009 г.). Опрос проведён в 23 субъектах Российской Федерации всех федеральных округов, в том числе: республиках – Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Татарстан, Чеченская, Удмуртская, Хакасия; краях – Алтайском, Красноярском, Ставропольском, Хабаровском; областях – Брянской, Владимирской, Калининградской, Мурманской, Орловской, Пензенской Самарской, Сахалинской, Челябинской; в Ямало-Ненецком автономном округе; городах – Москва, Санкт-Петербург. Всего опрошено 1270 респондентов из числа населения. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. Индекс: ДНП ГС – 09.

3. Экспертный опрос «Кадровый состав государственной службы в условиях её реформирования» (январь – март 2011 г.). В опросе участвовало 137 экспертов из числа государственных гражданских служащих федерального и регионального уровня. Руководитель социологического исследования – д.и.н., профессор Нечипоренко В.С. Индекс: КС ГГС – 11.

Для вторичного анализа автором использованы материалы социологических исследований, проведённых кафедрой государственной службы и кадровой политики РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации:

- Социологический опрос «Оценка состояния теоретических основ государственной кадровой политики и формирование кадрового корпуса государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти» (май 2001 г.). Опрос проведён в восьми центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти, а также в 15 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 1183 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, стажу работы. Руководитель исследования – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Индекс: ТО ГКП – 01.

- Социологический опрос «Актуальные проблемы государственной службы Российской Федерации в оценках населения» (сентябрь 2003 г.). Опрос проведён в 17 субъектах Российской Федерации, в том числе: республиках – Бурятия, Кабардино-Балкария, Марий-Эл, Саха-Якутия, Северная Осетия-Алания, Удмуртия; в краях – Алтайский, Ставропольский; областях – Брянская, Волгоградская, Воронежская, Курганская, Мурманская, Омская, Саратовская; городах – Москва, Санкт-Петербург. Всего опрошено 1202 человека из числа государственных служащих. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду деятельности. Руководитель исследования – д.с.н., профессор К.О.Магомедов. Индекс: АП ГСН – 03.

- Социологический опрос «Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации» (март 2006 г.). Опрос проведён в 17 субъектах Российской Федерации, в том числе: республиках – Мордовия, Северная Осетия-Алания, Тыва, Саха-Якутия, Хакасия; в Ставропольском крае; в Архангельской, Брянской, Волгоградской, Калужской, Магаданской, Новосибирской, Орловской, Псковской, Челябинской областях; городах – Москва, Санкт-Петербург. Всего опрошено 1102 человека. Руководитель исследования – д.с.н., профессор К.О.Магомедов. Индекс: АП ГГС – 06.

- Массовый опрос персонала государственных и негосударственных организаций «Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом российских предприятий, организаций и учреждений различных направлений деятельности и форм собственности» (сентябрь – октябрь 2007 г.). Опрос проведён в семи федеральных округах на территории 20 субъектов Российской Федерации. Всего опрошено 1120 человек. Выборка репрезентативна по основным социально-демографическим и социально-профессиональным показателям, рассчитанным на основании данных Росстата. В опросе также участвовали 250 экспертов из числа руководителей организаций, служб управления персоналом, представителей органов государственной власти и управления, общественных организаций, а также научных работников. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов

А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор
Магомедов К.О. Индекс: АП КП УПО – 07.

Результаты исследования и их научная новизна состоят в следующем.

1. Кадровый состав государственной гражданской службы представлен в многообразии управленческих связей: как целостность, объединённая и сплочённая потребностями гражданского общества в государственном управлении; как социальная общность, функционирование и развитие которой регулируется социальными нормами взаимодействия; как социально-профессиональная статусная группа, действующая в соответствии с возложенными на неё обязанностями с учётом интересов государственных гражданских служащих.

2. Раскрыта роль структурно-функционального подхода в управлении кадровым составом государственной гражданской службы. Он позволяет выявить структуру кадрового состава этой службы (профессионально-квалификационную, социальную) и его функции (обеспечение управления данным составом, прав равного доступа граждан к гражданской службе; организации управления кадровым составом; информирования субъектов управления о кадровом составе). Выявлены причины слабого использования структурно-функционального подхода в управлении кадровым составом гражданской службы: низкий уровень профессионализма лиц, относящихся к субъектам управления кадровым составом; игнорирование научных методов исследования этого состава.

3. Выявлены условия, необходимые для эффективной работы субъекта управления по формированию кадрового состава государственной гражданской службы: создание управляющей подсистемы на основе делегирования полномочий и ответственности; выработка субъектом управления направлений изменения параметров кадрового состава на основе результатов структурно-функционального анализа этого состава; овладение субъектом управления современными средствами кадрового обеспечения (технологиями, механизмами); неукоснительное соблюдение принципа личных заслуг и достоинств в ходе отбора и перемещения кадров в системе гражданской службы.

4. Отбор кадров раскрыт как базовая технология формирования кадрового состава гражданской службы. Выявлены следующие приоритеты субъектов управления в этой работе: первоочередное укрепление состава лиц, занимающих должности руководителей и должности высшей, главной и ведущей групп; повышенное внимание к приёму на службу молодёжи до 30 лет.

Выявлены причины, снижающие эффективность отбора как технологии повышения качества кадрового состава гражданской службы: отбор на службу лиц, для которых служение государству и обществу не является приоритетом; игнорирование задач улучшения качественных показателей кадрового состава как целостности при отборе граждан на конкретные должности; обеспечение стабильности кадров за счёт сохранения личных связей с руководством.

5. Управление профессиональным развитием персонала раскрыто как эффективная технология обеспечения качества кадрового состава, соответствующего меняющимся целям и задачам государственного управления. Выявлено, что остро ощущается недостаток в специалистах по государственному управлению, управлению персоналом и информационному обеспечению.

В системе дополнительного профессионального образования выявлены несоответствия: между высокой потребностью государственных гражданских служащих в переподготовке и политикой государственных органов по снижению роли этой формы улучшения качества кадрового состава гражданской службы; между потребностью в повышении квалификации лиц, впервые поступивших на гражданскую службу, и возможностями системы дополнительного образования в удовлетворении этой потребности; между ростом профессиональных знаний части гражданских служащих и их низкой востребованностью на службе.

6. Раскрыты основные направления влияния должностного роста на повышение качества кадрового состава гражданских служащих: расширение объёма полномочий служащих, выдвинутых на новые должности; более полное раскрытие способностей, знаний, умений и навыков на занятой должности; повышенная ответственность за выполнение своих обязанностей, результаты служения государству и обществу.

Выявлены причины снижения уровня влияния субъекта управления на должностной рост гражданских служащих и на качество кадрового состава гражданской службы: приоритет личных связей при решении кадровых вопросов; освобождение лиц, занимающих ключевые должности в гражданской службе, от конкурсных процедур и аттестаций; недооценка работы гражданских служащих, занимающихся инновациями и проявляющих творческий подход к гражданской службе.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выявлении сущности кадрового состава государственной гражданской службы как объекта управления, раскрытии структурно-функционального подхода в управлении этим составом, определении роли субъектов управления в этой работе.

В диссертационном исследовании с социологической позиции были изучены проблемы формирования кадрового состава государственной гражданской службы. Выдвигаемые положения являются одной из предпосылок нового концептуального подхода к пониманию сущности управления формированием кадрового состава государственной гражданской службы.

Практическое значение диссертационного исследования состоит в выявлении тенденций и диспропорций в развитии кадрового состава государственной гражданской службы, разработке предложений по оптимизации структуры этого состава, совершенствованию отбора на государственную службу, профессиональному развитию гражданских служащих и их должностного роста.

Материалы диссертационной работы могут быть использованы:

- в ходе совершенствования нормативной правовой базы реформирования государственной службы в части регулирования её кадрового состава;

- в учебном процессе, связанном с теорией и практикой подготовки и переподготовки специалистов государственного управления.

Достоверность и обоснованность результатов исследования определяются непротиворечивостью теоретико-методологических положений, составивших его основу, комплексным использованием диссертантом системы теоретических и эмпирических методов. Основные выводы исследования лежат в контексте базовых положений современной социологии и социологии управления.

Апробация результатов исследования. Основные выводы диссертационного исследования были обсуждены на методологических семинарах, заседании кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, изложены в научных публикациях автора по исследуемой проблематике. Отдельные положения диссертации и основные результаты исследования докладывались автором на межвузовских научно - практических конференциях: «Управленческие отношения и процессы в современной России» (Москва, апрель 2009 г.), «Социальный потенциал модернизации России» (Москва, апрель 2010 г.), «Кадровая политика в условиях модернизации российского общества» (Москва, апрель 2011 г.), IV международной, межведомственной научно-практической конференции «О проблемах обеспечения в современных условиях количественной и качественной сохранности материальных ценностей, поставляемых и закладываемых в государственный резерв (Москва, сентябрь 2011 г.), в ежегодных сборниках научных статей

«Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы», в журнале «Этносоциум и межнациональная культура», а также представлены на заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура и объем работы определены целью и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав (шести параграфов), отражающих основное содержание работы, заключения, в котором содержатся основные теоретические выводы и результаты, полученные в ходе исследования, списка используемых 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 исследования кадрового состава государственной гражданской службы»** - рассмотрен кадровый состав гражданской службы как объект управления, который исследуется с помощью структурно-функционального анализа и формируется субъектом управления.

В первом параграфе **«Кадровый состав государственной гражданской службы как объект управления»** – исследуются те черты, стороны, части кадрового состава гражданской службы, которые требуют воздействия со стороны субъекта управления этим составом.

В связи с этим кадровый состав гражданской службы представлен как социальная общность, которая формируется, не только стихийно, как другие общности, но и сочетает влияние стихийных и управленческих механизмов.

Среди черт кадрового состава гражданской службы, которые требуют управленческого воздействия, автор выделяет целостность. Она обеспечивается взаимодействиями между уровнями гражданской службы, единством требований к гражданским служащим, занятых в различных государственных органах, координацией действий гражданских служащих.

Наряду с этим кадровый состав гражданской службы в качестве объекта управления рассматривается как социально-профессиональная группа. Это позволяет акцентировать исследование на групповых нормах,

ценностях, касающихся общих обязанностей и прав гражданских служащих, их запретов и гарантий, стиля жизни и престижа.

Управленческого воздействия на кадровый состав как объект управления требуют, прежде всего, его главные элементы: лица, занимающие ведущие управленческие позиции (высшие и главные должности); существенные признаки кадров – профессионализм, компетентность, стабильность положения, лояльность к правящей элите; продвижение служащих по горизонтали и вертикали должностей, чинов и классов.

Влияние государства на кадровый состав гражданской службы ограничивается рядом факторов: невысокой конкурентоспособностью этой службы на рынке труда; слабостью профессионального ядра управленцев в составе гражданских служащих; преобладанием корпоративных интересов гражданских служащих над общественными; нежеланием управленческой элиты устранить принцип личных связей при отборе и перемещении кадров в гражданской службе.

Автор проводит различие между кадровым составом и кадровым потенциалом. Потенциал характеризует возможности кадров гражданской службы, а кадровый состав – её целостность, сплочённость, единство качественных и количественных характеристик.

Во втором параграфе – «Структурно-функциональный подход в управлении кадровым составом государственной гражданской службы» – раскрыта роль структурно-функционального подхода в выборе тех элементов структуры объекта управления кадровым составом, которые требуют целенаправленного воздействия. В связи с этим в исследовании выделены два вида структуры гражданской службы – профессионально-квалификационная и социальная.

Профессионально-квалификационная структура отражает процесс реализации принципа профессионализма и компетентности кадров гражданской службы: уровень образования; её профессиональную направленность и качество.

С начала реформы гражданской службы удельный вес государственных гражданских служащих с высшим образованием (с 2002 г. по 2008 г.) возрос в Российской Федерации с 71,7 процента до 85,4 процента, или в 1,2 раза. Удельный вес лиц со средним образованием снизился с 23,4 процента до 12,4 процента, или почти в два раза.¹ В то же время в 2004 – 2008 годах фактически уменьшилось число гражданских служащих, имеющих два и более высших образования (а второе высшее образование обычно является управленческим), послевузовское образование и учёные степени.² Это

¹ Статистический бюллетень №8. 2004; Статистический бюллетень №5. 2009.

² Там же.

свидетельствует о недостатках в кадровой политике в отношении этих видов профессиональной подготовки, сбоях в механизмах её реализации.

За годы после принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе» (2004 – 2008 гг.) существенных изменений в профессиональной структуре государственной гражданской службы практически не произошло. Наблюдается незначительное повышение удельного веса специалистов гуманитарного, экономического и управленческого направлений (в среднем около одного процента) и примерно такое же падение удельного веса служащих по техническим специальностям (минус 1,2 процента).³

Среди гражданских служащих невысок удельный вес специалистов управления по направлениям «Государственное и муниципальное управление» (5,5 процента) и «Управление персоналом» (1,1 процента).⁴ Это осложняет реализацию задач государственной службы как профессиональной управленческой деятельности. При этом лица, занимающие должности категории «руководители», которым по определению предназначено заниматься управлением, практически не выделяются по уровню образования управленческого профиля (соответственно 6,4 процента и 1,1 процента).

Имеются недостатки в формировании профессионального состава кадров исполнительной ветви власти. Так на федеральном уровне специалистов по направлению «Экономика и управление», чем призвана заниматься эта ветвь власти, в 1,8 раза меньше, чем на региональном.⁵

В социальной структуре кадрового состава гражданской службы особое значение имеет положение женщин и молодёжи до 30 лет.

Главная социальная проблема заключается в представительстве женщин по группам должностей. На высших должностях категории «руководители» женщины составляют всего 33,0 процента; помощники (советники) – 23,5 процента, специалисты – 45,1 процента. Здесь приоритет имеют мужчины. Преобладание мужчин сохраняется также на главных должностях категорий «руководители» и «помощники (советники)».⁶

За последние годы удельный вес молодёжи до 30 лет возрос на 3,3 процента и составляет 28,5 процента от кадрового состава гражданских служащих. В субъектах Российской Федерации этот показатель на 8 процентов, или в 1,3 раза меньше. Сложилась устойчивая тенденция в том, что в законодательной ветви власти удельный вес молодёжи до 30 лет в два раза меньше, чем в среднем по кадровому составу гражданской службы. В то

³ Статистический бюллетень №8. 2004; Статистический бюллетень №5. 2009.

⁴ Состав работников, замещавших должность государственной гражданской службы на 1 января 2007 г. – М.: Росстат, 2007.

⁵ Индекс КС ГТС – 11.

⁶ Справка о численности и оплате труда гражданских служащих в I полугодии 2010 г. М.: Росстат, 2011.

же время в кадровом составе судебной ветви власти молодые служащие до 30 лет составляют 41,7 процента, или в 1,5 раза больше, чем в среднем по гражданской службе и в три раза больше, чем в исполнительной ветви власти.⁷

В диссертации выявлены причины слабого использования структурно-функционального подхода в формировании кадрового состава гражданской службы:

в государственной статистике много внимания уделяется второстепенным данным и часто годами не акцентируется внимание на главном – уровне профессионализма и компетентности служащих;

данные, касающиеся лиц, замещающих государственные должности (политики), и замещающих должности гражданской службы, часто не разделены, хотя почти все основные принципы формирования политической элиты и гражданской службы существенно различаются;

в законодательстве очень размыты функции государственных гражданских служащих, что затрудняет их анализ.

Таким образом, ключевым в формировании кадрового состава гражданской службы является вопрос повышения удельного веса специалистов по направлению «Экономика и управление» и «Управление персоналом», выдвижению женщин и молодёжи на высшие управленческие должности.

В третьем параграфе – **«Субъекты управления кадровым составом государственной гражданской службы»** – автор анализирует условия, необходимые для эффективной работы субъекта управления этим составом с учётом того, что пока не созданы органы управления государственной службой в целом.

В диссертации сделан вывод о том, что ограничение задач гражданской службы полномочиями государственных органов привело к рассредоточению управления кадровым составом этой службы по различным ведомствам, что не позволяет многочисленным субъектам управления осуществлять классические его функции (планирование, прогнозирование, принятие решений, их контроль и др.). Кадровый состав гражданской службы пока не представляет целостности, а состоит из кадровых составов множества государственных органов и поэтому формируется в значительной мере стихийно. В этих условиях государственный служащий не в полной мере понимает главное в своей работе – служение обществу и государству. На вопрос «Чьи интересы играют определяющую роль в практике формирования кадров государственного органа, в котором вы работаете?», более

⁷ Справка о численности и оплате труда гражданских служащих в I полугодии 2010 г. М.: Росстат, 2011.

2/3 экспертов назвали интересы ведомства (67 процентов), немногим более половины (58 процентов) – интересы государства и лишь 38 процентов - интересы общества.⁸ В этих условиях возникает потребность в создании управляющей подсистемы, адекватной сложности кадрового состава гражданской службы как объекта управления.

Другим условием выдвинуто положение о более полном осуществлении взаимодействия между составными элементами управляющей подсистемы кадровым составом каждого государственного органа на основе делегирования полномочий и ответственности, укрепления на этой основе состава кадровых служб и расширения их прав и обязанностей.

Субъектам управления кадровым составом гражданской службы необходимо овладеть современными технологиями работы, в том числе структурно-функциональным анализом этого состава, а службам государственной статистики - пересмотреть отчётность о кадрах государственной службы, сделав её оперативной и удобной для принятия решений о параметрах формирования и развития кадрового состава.

В диссертации рассмотрено «кадровое обеспечение» гражданской службы как один из видов формирования её кадрового состава.

По мнению автора, под кадровым обеспечением следует понимать целеустремленную, практическую деятельность, направленную на укомплектование кадрового состава гражданской службы профессионально подготовленными, высоконравственными государственными служащими, способными на уровне современных требований эффективно осуществлять, в рамках закона, не только должностные полномочия, но и решение общенародных, общегосударственных задач. При этом кадровое обеспечение выступает и как процесс управленческого воздействия, и как определённое состояние укомплектованности кадрами аппарата, упорядоченная и целеустремлённая система работы с ними.

Состоявшееся в ходе административной реформы перераспределение полномочий органов государственного управления с передачей многих исполнительно-распорядительных функций региональным и местным структурам требует нового подхода к определению количественных и качественных параметров их кадрового обеспечения. В субъектах управления, контролирующих государственные органы, следует создать комиссии по обеспечению реализации принципа заслуг и достоинств в ходе отбора и перемещения кадров в системе гражданской службы.

Важной функцией управления кадровым составом гражданской

⁸ Индекс: КСИГС - 11.

службы является организация работы с этим составом. Ведущую роль в этом играет руководитель государственного органа. От его стиля управления зависит активность других субъектов управления кадровым составом – кадровых служб, структурных подразделений, самих гражданских служащих. Руководители государственных органов определяют кадровую политику государственного органа и механизмы её реализации.

Другим элементом организационной системы управления кадровым составом гражданской службы являются руководители среднего звена, которые связаны иерархическими отношениями с руководством государственного органа и соответствующими коллективами, а также с кадровой службой государственного органа.

Третьим элементом организационной системы управления кадровым составом гражданской службы являются кадровые службы, которые в государственных органах носят разные названия в зависимости от их реальной роли в управлении кадровым составом гражданской службы.

Автором рассмотрено три варианта статуса кадровых служб. Сделан вывод о том, что управление кадровым составом государственной гражданской службы во многом зависит от места и роли кадровой службы в системе того или иного государственного органа. Исходя из этого, место кадровой службы определяется в следующих понятиях: статус; уровень; степень близости к руководству государственного органа; объём делегированных полномочий руководителю данной кадровой службы; обеспечение работы кадровой службы (материальное, информационное, организационное) и т.д.

Раскрыты следующие направления деятельности субъекта управления кадровым составом государственной гражданской службы:

- регламентация деятельности кадровой работы;
- контроль выполнения требований, предъявляемых к государственным служащим, их деятельности и поведению;
- выбор основных направлений формирования высокопрофессионального кадрового состава;
- определение целей и задач каждого государственного органа;
- разработка принципов управления данным составом (особенно реализация принципа «заслуг и достоинств»).

Во второй главе – «**Основные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы в современных условиях**» – раскрыты ключевые звенья и процессы формирования кадрового состава гражданской службы, которые требуют воздействия со стороны субъекта управления: отбор, профессиональное развитие и должностной рост гражданских служащих.

В первом параграфе – «Отбор на государственную гражданскую службу как базовая технология формирования её кадрового состава» – обоснован вывод о том, что стадия отбора во многом предопределяет изменения количественного и качественного состава гражданской службы. Именно на этой стадии выявляются приоритеты и недостатки в деятельности субъекта управления.

Данные социологических исследований позволяют иметь представление о том, какие категории и группы должностей укрепляются приоритетно. Субъекты управления кадровым составом гражданской службы, по мнению экспертов, в последнее время больше внимания уделяли формированию кадров, занимающих должности «руководители» (28 процентов ответов) и «помощники» (21 процента), тогда как приоритетное укрепление должностей специалистов отметили лишь 15 процентов экспертов, обеспечивающих специалистов – 7 процентов.⁹

Треть экспертов (33 процента) отметили приоритетное укрепление высшей группы должностей, 39 процентов – главной, 42 процента – ведущей, тогда как лишь 9 процентов экспертов отметили работу по отбору лиц на старшие и 16 процентов - на младшие должности.¹⁰

Выявлено, что ведущим мотивом при поступлении на гражданскую службу является гарантия постоянной работы. Этот мотив занимает первое место во всех опросах гражданских служащих, начиная с 2001 г.¹¹ Представляется, что граждане, поступая на гражданскую службу ради своего стабильного положения, не слишком укрепляют её качественный состав и творческий потенциал.

Эффективность отбора на гражданскую службу снижается из-за того, что он не способствует повышению авторитета этой службы в общественном мнении. По оценкам населения, граждане, поступая на гражданскую службу, стремятся, прежде всего, занять престижное место в обществе (первое место в рейтинге мотивов), далее: стремление повысить своё материальное благополучие; желание иметь связи с людьми, которые могут быть полезны в жизни. На последние «7» и «8» места население поставило «стремление полнее реализовывать свои профессиональные качества» и «желание принести пользу обществу».¹² Причём это мнение совпадает с мнением экспертов.

При отборе на государственную службу субъекты управления кадровым составом ориентируются в соответствии с законодательством лишь

⁹ Индекс: КС ГГС – 11.

¹⁰ Там же.

¹¹ Индексы: ТО ГКП – 01; АП ГС КП – 03; АП ГГС – 06.

¹² Индекс: ДНП ГС – 09.

на требования вакантной должности. По нашему мнению, при таком подходе недооценивается потребность в укреплении кадрового состава гражданской службы как целостности.

В диссертации отмечается, что субъекты управления кадровым составом гражданской службы не наладили получение полной информации о состоянии отбора как основы принятия стратегических решений по формированию этого состава. В государственной статистике сведения о количественном и качественном составе впервые принятых отсутствуют. К тому же трудно получить и косвенные данные, например, о численности гражданских служащих со стажем до одного года: эти сведения даются в статистике либо вместе с муниципальными служащими, либо с политиками (людьми, занимающими государственные должности), что искажает сущность гражданской службы и показатели качества нового пополнения её состава.

Во всём этом сказывается отсутствие органа управления государственной службой и низкий уровень управления со стороны органов, которые этим занимаются в настоящее время. Отсутствие достоверной информации об отборе на гражданскую службу не позволяет эффективно контролировать реализацию кадровой политики государства в этой сфере, улучшать количественный и качественный состав кадров гражданской службы.

Во втором параграфе – **«Профессиональное развитие государственных гражданских служащих в системе управления кадровым составом государственной гражданской службы»** – выявлено ряд направлений деятельности субъектов управления кадровым составом гражданской службы, которые неоднозначно влияют на его качество.

В диссертации раскрыто противоречие между высокой потребностью гражданских служащих в переподготовке и политикой субъектов управления кадровым составом по игнорированию этой потребности. 29,6 процента респондентов из числа гражданских служащих и 45,8 процента экспертов отдают предпочтение профессиональной переподготовке.¹³ Они учитывают, что по объёму (500-1000 часов) она в 6-10 раз больше, чем повышение квалификации и, следовательно, предназначена для подготовки резерва на очень высокие должности – категории «руководители», на высшие и главные должности. Однако на практике эта форма занимает небольшой удельный вес, который постоянно снижается.

Как показали статистические данные, удельный вес переподготовки федеральных гражданских служащих в числе обученных в системе

¹³ Индекс: АП КП УЛО – 07.

дополнительного профессионального образования снизился с 6,2 процента в 1999 г. до 1,2 процента в 2010 г., или почти в пять раз.¹⁴ Это снижение касается не только удельного веса, но и абсолютных показателей переподготовки гражданских служащих.

Что касается повышения квалификации, то она постепенно вытесняет все другие виды дополнительного образования, достигнув отметки в 98 процентов. Этот вид образования удовлетворяет потребности в рамках улучшения исполнения должности, однако явно недостаточен для занятия более высоких, притом руководящих (т.е. очень ответственных) должностей.

Ряд сложностей связан и со стажировкой. Её удельный вес в структуре дополнительного профессионального образования снизился по сравнению с 1999 г. в 2 раза, 2006 г. - в 1,5 раза.¹⁵ Для обеспечения качества кадрового состава гражданской службы важно учитывать, что стажировка способствует приобретению новых умений и навыков, часто с учётом зарубежного опыта. При этом, однако, число лиц, проходящих стажировку за рубежом, резко сократилось. Практически отсутствуют правовые нормы прохождения стажировки внутри России.

В последние годы внимание органов управления привлекает дистанционное обучение гражданских служащих. Преобладающим среди респондентов из числа гражданских служащих является мнение о том, что «использование дистанционного обучения эффективно в сочетании с другими формами обучения».

Управление профессиональным развитием гражданских служащих не всегда приводит к усилению кадрового состава гражданской службы. Здесь имеется ряд управленческих и организационных сложностей, создаваемых подсистемой управления.

Во-первых, профессиональные знания гражданских служащих порой не востребуются на работе. В одном из исследований респонденты из числа гражданских служащих выразили мнение о том, что эти знания отчасти не востребованы (43,2 процента ответов) и не востребованы (8 процентов).¹⁶ Таким образом, более половины респондентов увидели проблему востребованности знаний служащих.

Во-вторых, повышение квалификации часто не приводит к служебному росту, т.е. расширению возможностей кадрового состава и повышению на этой основе его качества. Более половины гражданских служащих выразили мнение о том, что повышение квалификации лишь частично способствует

¹⁴ Составлено по данным Справки о численности и оплате труда гражданских федеральных государственных органов в 2010 г. М.: Росстат, 2011.

¹⁵ Составлено по данным Справки о численности и оплате труда гражданских федеральных государственных органов в 2010 г. М.: Росстат, 2011.

¹⁶ Индекс: ТО ГКП – 01.

должностному росту (45,8 процента ответов) или совсем не способствует (15 процентов).¹⁷ 30,4 процента респондентов из числа гражданских служащих отрицательно ответили на вопрос «Влияет ли повышение квалификации при выдвижении на вышестоящую должность?»,¹⁸ а 20,6 процента – при аттестации.¹⁹

Наблюдается также противоречие между потребностью в повышении квалификации лиц, впервые поступивших на гражданскую службу, и возможностями системы дополнительного профессионального образования. Этот вид образования получили 13,8 тыс. человек при наличии 66,6 тыс. служащих со стажем гражданской службы до одного года,²⁰ т.е. в пять раз меньше нормы, предусмотренной законодательством.

Выявлено отставание в дополнительном профессиональном образовании гражданских служащих, занятых в представительных и судебных органах власти. Так, удельный вес лиц, прошедших переподготовку из числа служащих законодательных органов власти, снизился с 8,6 процента в 2006 г. до 0,7 процента в 2010 г., судебной – соответственно с 0,8 процента до 0,49 процента.²¹

В третьем параграфе – «**Должностной рост государственных гражданских служащих как технология управления кадровым составом государственной гражданской службы**» – исследовано влияние должностного роста на качественный состав кадров гражданской службы и возможности использования этого фактора в деятельности субъекта управления.

Стремление к должностному росту является естественным для многих лиц, находящихся на гражданской службе. Причём этот мотив проявляется уже на стадии поступления на гражданскую службу. В исследованиях разных лет этот мотив считают главным около четверти гражданских служащих, треть экспертов и более трети респондентов из числа населения.²² Это побуждает поступивших на гражданскую службу с такой мотивацией быть активными, стремиться к выполнению более высоких требований, чем предусмотрено должностным регламентом, повышая тем самым качество кадрового состава гражданской службы.

Важно и то, что лица, выдвинутые на более высокие должности, ставятся в условия выполнения большего объёма полномочий, более полной реализации своих способностей, знаний, умений и навыков, возрастания

¹⁷ Индекс: ТО ГКП – 01.

¹⁸ Индекс: АП ГГС – 06.

¹⁹ Индекс: АП ГГС – 06.

²⁰ Подсчитано по: Обучение кадров государственной гражданской службы Российской Федерации по видам дополнительного профессионального образования и группам должностей. Справка. М.: Росстат, 2010.

²¹ Там же.

²² Индексы: ТО ПСП – 01; АП ГГС – 06; ДНП ГС – 09.

ответственности за решение усложнившихся задач. Это положительно влияет на качество кадрового состава.

Субъекты управления кадровым составом далеко не в полной мере используют этот мотив. По мнению экспертов, меньше всего влияют на должностной рост повышение квалификации, соблюдение служебной этики.²³ В исследовании 2008 г. эксперты поставили личные отношения с руководством на первое место среди факторов, сильно влияющих на должностной рост служащих (63,7 процента ответов), далее: профессиональное образование (50,6 процента ответов), стаж работы (38,9 процента ответов).

По мнению респондентов из числа гражданских служащих, на высших должностях стабильность положения определяется неформальными отношениями с нужными людьми.²⁴ Такой подход к стабильности через личные связи снижает значение деловых, нравственных и личностных качеств государственных гражданских служащих как условия должностного роста и основы кадрового состава гражданской службы. Тем не менее, этот подход сохраняет свою значимость для многих гражданских служащих.

В то же время, когда речь идёт о качествах, необходимых для надлежащего исполнения должностных обязанностей, то эксперты ставят на первый план профессионализм (89,9 процента ответов) и ответственность (68,7 процента ответов),²⁵ а к наименее ценным – готовность к управленческому риску (12,9 процента ответов) и творческий подход (24,9 процента ответов).²⁶ Таким образом, наблюдается противоречие между оценкой качеств, необходимых для должностного роста служащего (где профессионализм – не первое качество, а одно из важных), и качеств, которые являются определяющими при исполнении должностных обязанностей (профессионализм и ответственность).

Должностной рост гражданских служащих затрагивает проблему борьбы с коррупцией. Респонденты из состава населения считают одним из наиболее эффективных средств управления кадровым составом преодоление протекционизма при должностном продвижении (40,8 процента ответов).²⁷

Одной из важнейших причин снижения уровня влияния субъекта управления на качественные показатели кадрового состава гражданской службы является фактическое освобождение лиц, занимающих руководящие должности этой службы (должности категории «руководители», должности

²³ Индекс: АП ГГС – 06.

²⁴ Индекс: АП ГС КП – 03.

²⁵ Индекс: АП ГП УПО – 08.

²⁶ Индекс: АП ГГС СР – 09.

²⁷ Индекс: ДНП ГС – 09.

высшей и главной групп) от участия в конкурсах и аттестациях. В связи с этим вносится предложение о пересмотре этой позиции в законодательстве о государственной службе.

В связи с блокированием кадровых технологий должностного роста гражданских служащих практикой отбора кадров по личным связям представляет интерес предложение ввести принцип ответственности руководителей государственных органов за людей, которых они рекомендовали на более высокие должности (89,4 процента ответов респондентов).²⁸

В заключении подведены итоги исследования и сформулированы выводы.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Шкелёва Т.О. Кадровый состав государственной службы // *Этносоциум и межнациональная культура*. 2011, № 8 (40). - 0,3 п.л.

В международных научных сборниках:

1. Шкелёва Т.О. Основные направления по преодолению девиации в кадровом составе государственной гражданской службы // *Международная научно-практическая конференция «О проблемах обеспечения в современных условиях количественной и качественной сохранности материальных ценностей, поставляемых и закладываемых в государственный резерв» сб. докладов / Под общ. ред. Л.М.Луценко. Часть 2. - М.: ООО «Галлея-Принт», 2011. - 0,3 п.л.*

2. Шкелёва Т.О. Совершенствование технологии приёма на государственную гражданскую службу // *Сборник докладов IV международной, межведомственной научно-практической конференции. Часть 2 / Под общ. ред. Л.М.Луценко. - М.: ООО «Галлея – Принт, 2011. - 0,2 п.л.*

в других изданиях:

1. Шкелёва Т.О. Совершенствование приёма на работу в организацию как фактор обеспечения её эффективности // *Управленческие отношения и процессы в современной России: Материалы 9-й межвузовской научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов (апрель 2009 г.). - М.: Изд-во РАГС, 2009. - 0,2 п.л.*

2. Шкелёва Т.О. Профессиональная подготовка как фактор развития социального потенциала государственных служащих // *Социальный потенциал модернизации России: Материалы 10-й межвузовской научно-практической*

²⁸ Индекс: АП ГГС РФ – 09.

конференции аспирантов и молодых ученых (апрель 2010 г.). М.: Изд-во РАГС, 2010. - 0,4 п.л.

3. Шкелёва Т.О. Сущность и правовые основы приёма на государственную гражданскую службу // Теория и практика длительного хранения: информационный сборник. - М., 2011, №2 (14). - 0,5 п.л.

4. Шкелёва Т.О. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы на современном этапе // Кадровая политика в условиях модернизации российского общества: Материалы 11-й межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых (апрель 2011 г.). - М.: Изд-во РАГС, 2011. – 0,4 п.л.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

ШКЕЛЁВА Татьяны Олеговны

Тема диссертационного исследования:
**«ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ»**

Научный руководитель
доктор исторических наук, профессор
НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович

Изготовление оригинал-макета:

Шкелёва Т.О.

Подписано в печать 23. 04. 2012г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л 1,2

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Отпечатано ОПМТ РАНХиГС. Заказ № 60
119606 Москва, проспект Вернадского, 84