

На правах рукописи



**Шорникова Марина Евгеньевна**

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ  
В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**  
(историко-социологический анализ)

Специальность 22.00.08 – социология управления

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



Москва – 2007

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

**Научный руководитель:** – доктор исторических наук, профессор  
**Пономаренко Борис Тимофеевич**

**Официальные оппоненты:** – доктор социологических наук, профессор  
**Анниси́мов Серге́й Алексе́евич**

– кандидат социологических наук  
**Захарова Вера Игоревна**

**Ведущая организация** – кафедра управления персоналом  
Российского государственного педагогического университета им. А.И.  
Герцена

Защита состоится «5» апреля 2007 года в 14.00 час. на заседании  
диссертационного совета Д-502.006.19 в Российской академии  
государственной службы при Президенте Российской Федерации по  
адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84, корп. 1, ауд. 2200

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

Автореферат разослан «2» марта 2007 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета

*Панин И.Н.*

**Панин И.Н.**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Обращение к историческому опыту формирования системы управления персоналом в органах государственной власти России определяется задачами повышения ее эффективности и вытекает из следующих обстоятельств.

1. Становление и развитие системы управления персоналом связано с решением проблем, обусловленных повышением требований к качеству кадрового обеспечения государственных органов; кардинальными изменениями организации труда и мотивации персонала в организациях; реформированием государственной службы Российской Федерации. Для российской социологической науки и управленческой практики важное значение имеет научная разработка и практическая реализация эффективных механизмов управления персоналом в органах государственной власти, базирующихся на отечественном и зарубежном опыте.

2. В Российской Федерации сформированы конституционные основы государственной службы как механизма управления, который отличается от действовавшей в дореволюционный и советский периоды управленческой практики. В условиях кардинальных изменений политических, социальных и экономических отношений актуализировалась проблема совершенствования кадровой деятельности в государственных органах, возросло значение обеспечения эффективности управления персоналом в системе государственной службы.

3. Освоение эффективных форм и методов управления персоналом в органах государственной власти осуществляется в условиях пересмотра сложившихся представлений об организующем и регулирующем воздействии государства на кадровые процессы и отношения, кардинальных социально-политических преобразований в российском обществе и государстве.

4. В различных структурах государственной гражданской службы ощущается острый дефицит кадров высокого профессионального уровня (знаний, навыков, умений). Результаты социологических исследований свидетельствуют о сохранении тенденции снижения авторитета и престижа государственной гражданской службы среди населения, низкой эффективности государственного управления.

5. Социологические исследования показывают, что формирование эффективной системы управления персоналом в органах государственной власти возможно на основе научного анализа, оценки исторического опыта формирования и развития государственного управления, его сопоставления с данными современной социальной практики управления персоналом государственных органов. Значительная часть респондентов (51,4%) отмечают, что государство неэффективно занимается формированием кадрового потенциала, а 49,9% опрошенных гражданских служащих заявляют, что в системе государственной службы они достигли значительно меньше того, на что рассчитывали<sup>1</sup>.

Названными выше обстоятельствами обусловлена актуальность исследования проблем становления и развития системы управления персоналом в государственных органах дореволюционной России, структурах власти советского периода, государственной гражданской службе Российской Федерации.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблемам генезиса, становления и развития системы управления персоналом отечественной государственной службы посвящен широкий круг научных публикаций. Важное теоретико-методологическое значение имеют фундаментальные труды Н.М. Карамзина, С.М. Соловьева, В.О. Ключевского и др., которые внесли большой вклад в исследование проблем кадровой деятельности в сфере государственного управления<sup>2</sup>. Позитивные элементы исторического опыта, выделенные в монографиях названных авторов, учтены при выполнении данного диссертационного исследования.

Вопросы развития организационной структуры функционирования государственного аппарата, формирования системы управления персоналом организаций раскрыты в работах А.Д. Градовского, В.М. Грибовского, В.А. Евреинова, П.В. Журавлева, Н.Л. Захарова, И.М. Катаева, Н.М. Коркунова, Н.К. Нелидова, Ю.Г. Одегова, П.А. Рубакина, В.Н. Строева и др.<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Индекс ПФРГС-06.

<sup>2</sup> Карамзин Н.М. История государства Российского. Соч. в 12 т. М., 1992; Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Соч. в 18 кн. М.: Мысль, 1994; Ключевский В.О. Курс русской истории. Полн. собр. соч. в 8 т. М., 1958.

<sup>3</sup> Градовский А.Д. Начала русского права. Собр. соч., т. 8, ч. 2. Органы управления. СПб., 1907; Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империей. Одесса, 1912; Евреинов В.А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб., 1887; Катаев И.М. Дореформенная бюрократия. СПб., 1914;

Различные кадровые аспекты и проблемы совершенствования форм и методов управления аппаратом российского государства в дореволюционной России анализировались Н.Ф. Демидовой, Б.Б. Дубенцовым, Н.П. Ерошкиным, П.А. Зайончковским, В.А. Ивановым, В.Л.Мельниковым, Т.П. Павленко, Т.П. Коржихиной, С.В. Куликовым, Н.И. Павленко, А.С. Сениным, С.М. Троицким, Л.Е. Шепелевым и др.<sup>1</sup>. Специфика управления в аппарате органов советской власти исследована в трудах Е.Н.Городецкого, Е.Г. Гимпельсона, В.А. Воробьева, В.П. Манохина, Б.М. Лазарева, Б.М. Морозова, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Пахомова и др.<sup>2</sup>.

Вопросам формирования кадрового потенциала органов государственного управления в советский и постсоветский период посвящены работы Г.В. Атаманчука, Н.И. Глазуновой, Н.Л. Захарова, Н.М. Казанцева, А.Я. Кибанова, А.Ф. Ноздрачева, Д.Н. Овсянко, Е.В. Охотского, В.Л.Романова, В.Б. Слатинова, В.Ф. Уколова и др. На основе конкретно-исторического и социологического анализа кадровой деятельности органов

Карнович Е.П. Русское чиновничество в былое и настоящее время СПб, 1997; Коркунов Н.М. Русское государственное право Т. 1. СПб, 1908; Нелидов Н.К. Юридические и политические основы государственной службы Ярославль, 1874, Рубакин Н.А. Россия в цифрах СПб, 1912, Строев В.Н. Столетие Собственной Е.И. В. Канцелярии. СПб, 1912, Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и Устава по определению от Правительства Киев, 1890

<sup>1</sup> Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России 17 в. и ее роль в формировании абсолютизма М, 1987, Дубенцов Б.Б., Куликов С.В. Социальная эволюция в высшей царской бюрократии во 2 половине 19 – начала 20 века // Проблемы социально-экономической истории России 19-20 вв. СПб, 1999, Ерошкин Н.П. Крепостное самодержавие и его политические институты М., 1981; Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в 19 веке. М, 1978, Иванов В.А. Губернское чиновничество 50-60-х гг 19 в в России Калуга, 1994; Коржихина Т.П., Сенин А.С. История Российской государственности М, 1995, Павленко Н.И. У истоков Российской демократии // Вопросы истории. 1989. №12, Шепелев Л.Е. Чиновный мир России 18- н.20 век. СПб, 2001.

<sup>2</sup> Городецкий Е.Н. Рождение советского государства 1917–1918 М, 1995; Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы М, 1995, Воробьев В.А. Советская государственная служба. Ростов-на-Дону, 1986, Ирошников М.П. Создание советского государственного аппарата М., 1967, Пахомов Ю.Н. Советская государственная служба Киев, 1964; Лазарев Б.М. Государственная служба М,1993, Манохин В.П. Советская государственная служба М,1966, Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России отечественный опыт организации и современность М, 2000, Морозов Б.М. Создание и укрепление советского государственного аппарата М,1957.

государственной власти Российской Федерации учеными сделаны выводы о направлениях совершенствования форм и методов управления персоналом в государственной службе, путях улучшения организации и функционирования аппарата органов государственной власти. В научных публикациях содержатся конструктивные предложения по совершенствованию организации управления персоналом государственной службы<sup>1</sup>. Однако с социологических позиций механизмы повышения эффективности управления персоналом государственной службы остаются недостаточно разработанными.

В 90-е и последующие годы значительный вклад в разработку теории и практики управления персоналом государственной службы вносят ученые Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: С.А.Анисимов, В.М.Анисимов, Н.А.Волгин, А.И. Горбачев, В.Д.Граждан, Т.С. Иларионова, В.И. Лукьяненко, Б.В. Лытов, Е.А. Литвинцева, К.О. Магомедов, В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко, В.М. Соколов, В.А. Сулемов, Б.Т. Пономаренко, А.И. Турчинов и др<sup>2</sup>. Высоко оценивая степень разработанности исследуемой проблематики, автор в процессе подготовки диссертации отмечает, что целостный историко-социологический анализ становления системы управления персоналом государственной гражданской службы не проводился. В большинстве научных работ раскрыты либо отдельные аспекты исторического опыта управления персоналом, либо констатируется состояние освоения определенной модели управления персоналом с краткой экспертной оценкой и возможными предложениями по ее усовершенствованию. Таким образом, остается актуальной потребность комплексного, разнопланового и системного исследования отечественного опыта управления персоналом государствен-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2002, Анисимов В.М. Федеральное законодательство о государственной гражданской службе проблема и механизмы реализации М. РАГС, 2006, Глазунова Н.И. Система государственного управления М., 2002, Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы М., 1999, Ноздрачев А.Ф. Государственная служба М., 1999; Турчинов А.И. Государственная служба Российской Федерации современное состояние, проблемы функционирования и первоочередные направления дальнейшего развития М., 2002

<sup>2</sup> Анисимов В.М. Управление персоналом современной организации М., 2004, Управление персоналом. Под общ. ред. А.И. Турчинова М., 2002.

ной службы как самостоятельной проблемы историко-социологического анализа.

**Объект диссертационного исследования** – органы государственной власти России.

**Предмет исследования** – формирование системы управления персоналом в органах государственной власти.

**Цель исследования** состоит в выявлении исторических и социальных аспектов формирования и развития системы управления персоналом в органах государственной власти в дореволюционной, советской и современной России, обосновании направлений повышения эффективности управления персоналом в современной государственной гражданской службе в условиях ее реформирования.

Реализация указанной цели предполагает решение следующих **исследовательских задач**:

- обоснование теоретико-методологических подходов к исследованию проблем формирования системы управления персоналом в органах государственной власти на различных исторических этапах развития российской государственности;
- раскрытие генезиса и эволюции формирования кадрового корпуса органов государственной власти в дореволюционной России;
- исторический анализ социально – организационных аспектов становления кадровой деятельности в государственной службе дореволюционной России;
- исследование институциональных факторов формирования и проблем, относящихся к сущности и содержанию регулирования кадровых процессов в советском государственном аппарате;
- историко-социологический анализ опыта кадровой деятельности и кадровых технологий, которые использовались в советской государственной службе;
- социологический анализ концептуальных основ становления системы управления персоналом в органах государственной власти современной России;
- выбор и обоснование путей повышения эффективности управления персоналом в государственной гражданской службе Российской Федерации.

**Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования** составляет совокупность идей, относящихся к диалектико-материалистическому пониманию исторических и социальных аспектов формирования системы государственного управления, сочетание принципов историзма, системности, социализации, а также использование возможностей историко-сравнительного, социологического, структурно-функционального методов анализа социальных процессов.

В вопросах методологии историко-социологического исследования автор придерживается мнения ученых, получивших признание в исторической и социологической науке. Формирование системы управления персоналом в государственных органах рассматривается в широком историческом диапазоне, во взаимосвязи и взаимообусловленности с развитием органов государственной власти, кардинальными изменениями в российском социуме. Теоретические положения социологии управления и социологии организаций послужили основой для рассмотрения специфики формирования современной системы управления персоналом государственной гражданской службы.

В качестве **источниковой и нормативной базы** диссертационного исследования приняты законодательные и нормативные правовые акты, постановления федеральных и региональных органов власти по вопросам кадровой политики, которыми регламентируются процессы формирования кадрового состава гражданской службы, ее прохождения, организации кадровой работы. Автором проанализированы материалы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ) по кадровому составу аппарата органов государственного управления; полное собрание законов Российской Империи; собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР (1917–1927 гг.); собрание законов рабоче-крестьянского правительства СССР (1929–1939 гг.); материалы Верховного Совета СССР; Совета Министров СССР (1950–1990 гг.). Изучены научные публикации (1920–1990 гг.) о кадровой деятельности органов власти, а также материалы изданий (1918–2006 гг.) по вопросам кадровой работы и управления персоналом в различных типах организациях.

**Эмпирической базой** исследования являются данные официальной статистики, а также результаты социологических исследований, проведенных учеными кафедры государственной службы и кадровой политики Рос-

сийской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в том числе с участием автора:

– «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в оценках госслужащих» (октябрь 2003 г.). Всего опрошено 964 человека. Выборка репрезентативна по возрасту, полу, роду деятельности. Научный руководитель исследования – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Индекс в диссертации: АПГСКП-03.

– «Актуальные проблемы функционирования и развития государственной службы Российской Федерации» (ноябрь-декабрь 2003 г.). Опрошено 1 180 государственных служащих. Выборка репрезентативна по возрасту, полу, роду деятельности. Руководитель исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. Индекс: АПГС-03.

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

Автором проведен вторичный анализ социологических исследований:

– «Становление и перспективы развития кадрового корпуса государственной службы Российской Федерации» (сентябрь-октябрь 2000 г.). Опрошено 1 210 государственных служащих в 12-ти субъектах Российской Федерации. Руководитель исследования – д.с.н., профессор Романов В.Л. Индекс: СПРКК – 2000;

– «Оценка состояния теоретических основ государственной кадровой политики и формирование кадрового корпуса государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти» (май 2001 г.). Опрошено 2 707 человек, в т.ч. 1 183 государственных служащих федеральных органов исполнительной власти и 90 экспертов. Руководитель исследования – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Индекс: ГКПИВ-01.

**Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна** состоят в следующем:

1. Данная диссертация – одна из первых работ, в которой выполнен комплексный историко-социологический анализ формирования, функционирования и развития системы управления персоналом государственных

органов на различных этапах отечественной истории: дореволюционном, советском, современном. Уточнено содержание понятий «кадры», «персонал», «кадровая деятельность», «кадровая работа», «система управления персоналом», суть которых состоит в обосновании возможности их использования при исследовании кадровых процессов в органах государственной власти. На материалах историко-социологического анализа показана возможность учета отечественного опыта кадровой деятельности государственных органов (стратегия комплектования кадрового корпуса, гибкость и конкурсные начала в отборе персонала на государственную службу, оптимизация методов кадровой деятельности и кадровой работы, управление профессиональным развитием персонала, карьерная стратегия субъектов кадровой политики, управленческие подходы к стимулированию эффективной гражданской службы и др.) в практике управления персоналом в органах государственной власти современной России.

2. Выявлены тенденции в формировании системы управления персоналом органов государственной власти: роста профессионального уровня государственных служащих; конкурсного отбора в органы государственной власти, повышения внимания субъектов кадровой политики к профессиональному развитию кадров, роли оценки персонала, освоения эффективных технологий кадровой работы, использования зарубежного опыта управления персоналом и др. На основе историко-социологического анализа установлены социальные закономерности развития управления персоналом в органах государственной власти: обусловленность профессионального развития управления персоналом потребностями государственных органов в воспроизводстве, развитии и востребованности кадров; преемственность исторического опыта кадровой деятельности и кадровой работы; взаимодействие и взаимосвязанность элементов системы управления персоналом; актуализация потребностей органов государственной власти в изучении и освоении отечественного и зарубежного опыта управления персоналом государственной службы; целенаправленное воздействие, реализуемое в кадровых отношениях между субъектами и объектами государственной кадровой политики и др.

3. Раскрыта зависимость особенностей формирования системы управления персоналом государственных органов от конкретных исторических условий, приверженности к этатизму, сохранения роли государства

в развитии кадровых процессов и отношений. Охарактеризована взаимосвязь политического развития российского государства с административными реформами, что проявилось на различных этапах отечественной истории в реструктуризации органов государственного управления, укреплении уровней власти в горизонтальном или вертикальном направлениях. Представлена зависимость достижения эффективности государственного управления в значительной мере от авторитета и престижа органов власти, в частности – государственной гражданской службы.

4. Доказано, что кадровое обеспечение органов государственной власти зависит от таких социальных индикаторов как нормативно-правовое регулирование деятельности персонала, моральное и материальное стимулирование, социальная защита, престижность профессии государственных служащих. Раскрыты принципы и условия, способствующие регулированию воспроизводства кадрового потенциала гражданской службы, включая целенаправленность, открытость, научную обоснованность, технологизацию управления персоналом.

5. Охарактеризованы с позиций социологии управления различные аспекты и факторы управления персоналом государственной службы Российской Федерации: авторитет гражданских служащих, их профессиональный уровень, социальная значимость деятельности в интересах общества и государства. Раскрыта система взаимодействия между субъектом управления и персоналом по поводу их профессиональной деятельности, включающая: профессиональное обучение, квалификационную оценку, мотивацию и карьерный рост гражданских служащих. Обоснованы приоритетные направления развития системы управления персоналом в органах государственной власти на основе преемственности, учета позитивного и негативного отечественного и зарубежного опыта, а также различных социальных факторов.

6. Дано социологическое обоснование направлений и механизмов повышения эффективности управления персоналом в государственных органах, нацеленных на усиление исполнительской дисциплины, повышение ответственности служащих, использование современных кадровых технологий, обеспечивающих повышение эффективности и социальной значимости государственной гражданской службы. Предложены меры по совершенствованию деятельности кадровых служб органов государственной

власти, которые включают: обоснование кадровых потребностей аппарата государственного управления, прогнозирование и планирование потребностей в профессионально подготовленных кадрах, эффективное применение современных кадровых технологий в органах государственной власти.

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в определении теоретико-методологических подходов к анализу системы управления персоналом в органах государственной власти на различных исторических этапах ее развития, социологической оценке эффективности управления персоналом государственной гражданской службы современной России. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы:

- для получения дополнительной эмпирической информации об историческом опыте формирования и развития системы управления персоналом в государственной гражданской службе;
- при разработке нормативной правовой базы, регламентирующей кадровую деятельность и кадровую работу в органах власти на федеральном и региональном уровнях;
- для сравнительного анализа форм, методов и технологий кадровой работы в аппарате государственных органов.

Материалы выполненного историко-социологического исследования, а также анализируемые модели и механизмы управления персоналом были использованы в управленческой практике Федерального агентства Российской Федерации по атомной энергии, а также при разработке пакета руководящих документов, включающих должностные регламенты, конкурсную документацию, программы профессионального обучения, методики квалификационной оценки и аттестации работников федерального органа исполнительной власти.

**Достоверность основных положений и обоснованность результатов работы** определяются избранной методологической базой историко-социологического анализа, сочетанием научных принципов, подходов и методов исследования с результатами формирования и развития системы управления персоналом, логикой изучения источниковой базы и научной литературы по теме диссертации, социологической проверкой принятых теоретических положений.

**Апробация основных положений и выводов диссертации** осуществлена путем представления концептуальных подходов и результатов, полученных автором в научных докладах и тематических сообщениях на:

- Международной научно-практической конференции «Инноватика государственного управления: прорыв в будущее», г.Москва, ноябрь 2006 г.;
- V-й межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность», г.Москва, март 2005 г.;
- VI-й межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Советский период развития социологии и современность», г.Москва, март 2006 г.;
- отраслевой научно-практической конференции Росатома «Кадры и образование», декабрь 2005 г.;
- методологических семинарах кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (2005–2006 гг.).

По теме диссертации опубликовано семь статей в научных журналах и сборниках общим объемом 3,4 п.л., в которых изложены основные положения настоящей работы, в т.ч. 1,8 п.л. в изданиях, соответствующих требованиям Высшей аттестационной комиссии.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** обоснована актуальность исследуемой темы, охарактеризована степень разработанности проблем управления персоналом в органах государственной власти, определены объект и предмет исследования, сформулированы цели и задачи историко-социологического анализа. Представлены основные научные результаты, полученные автором, теоретико-методологическая основа и эмпирическая база диссертационного исследования, а также краткий обзор источников и литературы.

В первой главе – **«Теоретико-методологические основы исследования и предпосылки становления кадрового корпуса государ-**

**ственных органов»** – охарактеризованы теоретические представления о формировании кадрового потенциала в органах государственной власти, обоснованы методологические подходы к выполнению историко-социологического исследования проблем развития системы управления персоналом, раскрыты истоки кадрового обеспечения института государственной службы в процессе его становления.

В первом параграфе – **«Теоретико-методологические подходы к историко-социологическому анализу проблем управления персоналом»** – на основе изучения нормативной правовой базы и теоретических источников определены методологические подходы к анализу исторических и социальных аспектов государственного управления. Определено, что кадры и персонал, кадровые характеристики, положение кадров в органах государственной власти, направления и механизмы реализации кадровой политики отражают содержание кадровых процессов. Выделены и проанализированы объективные и субъективные факторы кадрового обеспечения аппарата государственных органов на различных этапах российской истории.

Показано, что управление персоналом в органах государственной власти является не только направлением управленческой деятельности, но и средством воздействия на развитие кадрового состояния организации в соответствии с выбранными целями и принципами государственной кадровой политики. Как свидетельствуют результаты социологического исследования,<sup>1</sup> в ходе выбора приоритетов, направлений и задач кадровой политики, как и механизмов ее реализации, полезно учитывать исторический опыт кадровой деятельности в аппарате государственных органов в дореволюционный и советский периоды.

Рассматривая формирование и организацию управления персоналом гражданской службы как неотъемлемую часть механизма реализации государственной кадровой политики, автором использованы возможности деятельностного подхода к анализу социальных явлений. Показано, что профессиональное развитие персонала, как активное и сознательно организованное социальное действие, характеризуется наличием у субъекта кадровой политики четких представлений о задачах, приоритетах, принципах, характере и содержании осуществляемых действий, а также об объекте

---

<sup>1</sup> Индекс АПГСКИ-03

кадровой деятельности, в качестве которого выступают кадры органов государственной власти.

В параграфе раскрыты теоретико-методологические и научные подходы к изучению социоисторических аспектов управления персоналом в органах государственной власти. Проанализирован и обобщен отечественный и зарубежный опыт становления системы управления персоналом. На основе изучения широкого диапазона отечественных источников и публикаций по вопросам управления персоналом в государственных органах показано, что вплоть до начала 90-х годов понятие «управление персоналом» в теории и практике государственного управления отсутствовало. Это отражало реальный процесс слабой методологической разработки данной проблематики. Управление персоналом государственной гражданской службы представлено автором как система (цели, функции, приоритеты, задачи, результаты работы с кадрами, технологии организации этой работы) и процесс управленческой деятельности (определение потребности в персонале, конкурсный отбор, адаптация, обучение, профессиональное развитие, карьера, мотивация, аттестация, социальная защита, эффективное стимулирование труда, нормативное правовое обеспечение деятельности гражданских служащих).

В ходе анализа управления персоналом государственной гражданской службы как системы выделены принципы ее формирования и развития, к которым отнесены: научность, единоначалие, мотивация, лидерство, ответственность, отбор и расстановка кадров, адаптация, работа с резервом, оценка качества труда, экономичность, обеспечение обратной связи, делегирование полномочий, профессиональное развитие персонала. Раскрыта совокупность функциональных, институциональных и инструментальных средств, форм и методов активизации творческого потенциала персонала в органах государственной власти. Обосновано, что формирование эффективной системы управления персоналом является одной из актуальных задач реформирования государственной службы Российской Федерации.

Во втором параграфе – «Эволюция и социальная специфика управления формированием кадрового корпуса государственных органов дореволюционной России» – раскрыты истоки становления государственной службы в России, отнесенные к XV веку. Охарактеризо-

ваны предпосылки создания «государевой службы», органов государственной власти, формирования профессионального аппарата, способного осуществлять функции государственного управления. Проанализированы важнейшие нормативные документы, которые послужили основой для формирования органов государственного управления (Боярская Дума, приказы, коллегии, министерства, ведомства), выделения субъектов государственного управления, становления в XVIII в. новой системы государственной службы с учетом европейского опыта и основанной на принципах законности, централизма, ответственности, контроля кадровой деятельности.

Установлено, что по мере расширения сферы государственного управления и разделения управленческого труда усложнялись задачи и функции российского правительства. Этим была обусловлена необходимость расширения структуры правительственных учреждений, их штатной численности. Показано, что это требовало создания правовой базы государственной службы, определения путей модернизации административного управления, регламентации деятельности государственных органов.

На основе изучения источниковой базы в диссертации сделан вывод, что в результате административных реформ XVIII в. в России была создана система органов государственной власти, которая характеризовалась подчинением, единым организационным устройством и становлением нового типа государственных служащих – чиновников. Радикальные преобразования, начатые Петром I, оказали значительное влияние на развитие государственной службы и с определенными изменениями сохранились вплоть до социалистической революции.

Статус дореволюционного чиновника определялся нормами государственного права. На протяжении XV–XIX вв. в России происходило формирование, развитие и становление системы государственного управления, которая опиралась на законодательно закреплённую нормативную правовую базу, регламентирующую государственную службу. Нормативными документами определялись правовые, организационные и социальные основы формирования персонала государственных органов, устанавливались права, функции, ответственность, гарантии служащих. Важная роль отводилась регламентам, которые позволяли группу «приказных» или «служи-

ных» людей превращать в слой чиновников, профессионально исполняющих управленческие функции.

В данной главе раскрыты положения о том, что с выделением гражданской службы в самостоятельный правовой и организационный институт актуальным стало не только профессиональное развитие кадрового корпуса, но и формирование системы работы с кадрами в органах государственной власти. Проанализированы задачи и принципы кадровой политики и кадровой деятельности, направленные на решение политических, экономических и социальных задач, отражающих потребности российского государства. Одним из важных результатов реформ автор считает институционализацию государственных должностей, правовое закрепление чиновничества как особой социальной группы населения с введением классовых чинов, номенклатуры должностей, их ранжирования по видам государственной службы.

Путем анализа источниковой базы установлено, что тенденцией увеличения численности чиновничества было обусловлено становление системы управления персоналом, которая включала разработку и утверждение основных принципов ее организации и функционирования. В процессе формирования кадрового корпуса государственной службы вырабатывались принципы и методы работы с персоналом, включая подбор, отбор, расстановку, профессиональное образование, управление служебной карьерой и развитием кадров.

Анализ социально-организационных аспектов кадровой деятельности государственных органов дореволюционной России привел к выводу о полезности учета исторического опыта управления персоналом в дореволюционной государственной службе в современных условиях реформирования государственной гражданской службы. Вместе с тем показано, что кадровая деятельность имела и такие негативные черты, как выдвигание кадров в государственный аппарат по сословному признаку, исключавшему равный доступ граждан к государственной службе, отсутствие гласности и состязательности при замещении вакантных должностей, произвол и несправедливость со стороны начальства по отношению к чиновничеству.

Охарактеризованные в диссертации социальные факторы организации кадровой работы свидетельствуют о целесообразности избирательного учета исторического опыта, который требует углубленного научного ана-

лиза в свете задач реформирования современной государственной гражданской службы.

**Вторая глава – «Особенности кадровой работы в советских органах власти»** – посвящена анализу становления кадровой политики советской власти, специфики кадровой деятельности государственных органов и регулирования кадровых процессов в государственной службе советских органов власти.

В первом параграфе второй главы – **«Формирование кадрового корпуса в органах советской власти»** – представлены результаты источниковедческого анализа работ, отражающих социологический подход к исследованию проблем кадровой политики, формированию кадрового корпуса государственных и партийных органов. Раскрыты социальные особенности становления, развития и функционирования кадрового корпуса аппарата государственного управления, а также направления деятельности государственного аппарата, роль Советов, монополии партийного руководства, абсолютизацию контроля и проверки исполнения кадровых решений.

В диссертации отмечается, что в основу формирования аппарата советских органов были положены такие основополагающие принципы, как подбор кадров по политическим, деловым и нравственным качествам; обеспечение преемственности кадрового состава государственных служащих; стабильность кадрового корпуса наряду с требованиями регулярного его обновления; системная организация профессионального обучения кадров государственного управления.

Автором выявлены характеристики развития кадрового корпуса органов советской власти в исследуемый период: социальный и возрастной состав, стаж и возможности должностного выдвижения, профессиональная подготовленность кадров аппарата органов государственного управления. Оценивая особенности кадровой деятельности в советский период, автор отмечает:

- в период с 1917 по 1930 гг. кадровая политика советского государства являлась средством реализации политических и социально-экономических задач, развивался феномен номенклатуры, который стал следствием централизации партийно-государственной системы управления;

- к 1930 году была сформирована система работы с кадрами, результатом которой стала ликвидация демократических принципов, провозглашенных в ходе социалистической революции. В государственном управлении все больше утверждалась воля высшего должностного лица, власть административно-исполнительного аппарата;

- вплоть до 90-х гг. XX в. в государственных органах нарастала тенденция подчинения интересов личности служащего интересам государства, что свидетельствовало об укреплении партийно-государственной системы власти, упрочении тоталитарной системы управления;

- к началу 60х гг. XX в. в стране был взят курс на совершенствование кадровой работы, что предполагало сокращение и удешевление управленческого аппарата, выдвижение молодых специалистов на руководящие должности, качественные изменения в составе руководящих кадров партийного, советского и хозяйственного аппарата;

- кадровая политика 70–80-х гг. XX в. нацеливалась на решение социально-экономических и научно-технических задач, поиск эффективных путей реформирования государственного механизма. Это требовало пересмотра основ законодательства, регулирующего управленческую деятельность;

- в апреле 1985 г. в СССР была провозглашена концепция обновления советского общества, демократизации государственной власти. Это требовало создания новой модели государственного управления, совершенствования системы управленческой деятельности, создания и претворения в жизнь новых концепций государственного строительства. Концепция «перестройки» предусматривала создание механизма управления, нацеленного на решение острых проблем, стоящих перед советским государством, включая новые задачи кадрового обеспечения государственного аппарата. Возрастала потребность в научном осмыслении уроков отечественной истории, разработке концепции государственной кадровой политики и эффективных механизмов ее реализации, формирования нового типа кадров государственного управления.

Во втором параграфе этой главы – «**Регулирование кадровых процессов в партийных и советских органах**» – на основе анализа социологических данных и научной литературы автором выделены основные этапы формирования и развития кадров в советский период, проанализировано использование различных кадровых технологий.

Особое внимание уделено историко-социологическому анализу проблем формирования, становления, развития и совершенствования системы работы с персоналом советских административных и партийных органов. Показано, что работа с кадрами в анализируемый период включала в себя такие кадровые технологии и элементы кадровой деятельности, как: изучение и учет сотрудников аппарата, сбор сведений и составление банка данных о служащих, создание резерва руководящих кадров, определение должностных требований к служащим, разработку мер по социальной защищенности и стимулированию эффективной работы, подбор кадров по политическим, деловым, нравственным качествам; обеспечение преемственности кадрового состава государственных служащих; стабильность кадрового корпуса наряду с его обновлением; оценка профессионального уровня государственных служащих на основе анализа результатов их практической деятельности.

В диссертации отмечается, что кадровая работа, проводимая органами государственного управления в советский период, носила противоречивый характер. Это было связано с политической и экономической ситуацией в стране, становлением и развитием новой системы государственной власти и формированием ее аппарата. К положительным особенностям работы с персоналом в советский период автор относит: систематизацию учета, практику оценки управленческого персонала, эффективное использование таких кадровых технологий, как подбор, расстановка, ротация, аттестация персонала, работа с резервом. Особое внимание уделялось профессиональному развитию кадров, что способствовало формированию профессионального управленческого аппарата, созданию предпосылок для становления эффективной системы управления персоналом в государственных органах.

Автор выделяет проблемные вопросы кадровой деятельности и работы с персоналом в органах советской власти. Администрирование при формировании кадрового состава органов государственной власти приводило к тому, что кадровые назначения проводились лишь с согласия пар-

тийных комитетов. Номенклатурный принцип назначения на различные должности в 30-е -80-е гг. охватывал всю систему государственного, общественного и хозяйственного управления, порождая должностную чехарду, партийный волонтаризм и безответственность управленческого аппарата.

**Третья глава – «Управление персоналом в органах государственной власти Российской Федерации»** – посвящена анализу становления и развития современной государственной службы, основным аспектам формирования системы управления персоналом, которая могла бы отражать реальное состояние российского общества и государства.

В первом параграфе – **«Формирование кадрового состава органов государственной власти»** – проанализирована нормативная правовая база, качественные и количественные характеристики состояния государственной службы и ее кадров.

Анализируя структуру профессиональной деятельности государственных служащих, автор делает заключение о соответствии их качественного состава функциям и задачам современной государственной службы. Разработана концепция профессионально – психологических качеств, которыми должен обладать государственный служащий. Модель этих качеств состоит из следующих блоков: профессиональные знания, умения, навыки, а также способности и свойства личности служащего.

Обобщение и анализ отечественного опыта функционирования государственной службы и управления персоналом позволил сделать вывод о специфике по отношению к другим разновидностям профессиональной деятельности, которая состоит в ее нормативном, управленческо – коммуникативном и публичном характере.

Анализ статистических данных кадрового состава системы государственного управления, а также нормативных актов, регламентирующих деятельность государственных служащих, сравнительные характеристики качественного состава аппарата государственных органов позволили выявить проблемы развития системы управления персоналом. Установлено, что работа с кадрами является важнейшим направлением повышения эффективности государственного управления.

В главе отмечается, что непрерывное реформирование государственной службы, структурные изменения и противоречивость нормативной правовой базы, неразвитость системы профессионального обучения госу-

дарственных служащих не способствуют повышению престижа государственной службы, привлечению на службу высококвалифицированных специалистов, их удовлетворенности службой.

Как показали результаты исследования<sup>1</sup>, неудовлетворенность государственных гражданских служащих состоянием исполнения должностных обязанностей обусловлены: невысоким уровнем материального вознаграждения – 63,3% ответов, отсутствием четких критериев оценки результатов деятельности – 35,5%, несоответствием уровня профессионального образования требованиям должности – 35,4%, слабой связью между уровнем профессионального образования и карьерным продвижением работника – 31,8%.

Недостаточная разработанность кадровых технологий и субъективные трактовки их различными органами власти, слабость социальных и правовых гарантий негативно сказываются на авторитете государственных служащих. На основе социологического исследования<sup>2</sup> сделан вывод о том, что повышением интереса к государственной службе обусловлено углубление изучения, обобщения и анализа отечественного и зарубежного опыта управления персоналом. Это позволило обосновать цели, задачи, функции управления персоналом, которые могут быть использованы при реформирования государственной службы.

Во втором параграфе этой главы – **«Направления совершенствования управления персоналом в государственной гражданской службе»** – обоснованы пути и механизмы, позволяющие повысить эффективность деятельности субъектов государственной кадровой политики по развитию системы управления персоналом государственной гражданской службы.

Диссертантом установлено, что значительный отечественный опыт формирования, функционирования и развития государственной службы свидетельствует о необходимости использования системного подхода к анализу данной проблемы. Выделены факторы, которые отрицательно влияют на реализацию задач государственной кадровой политики, а также кадровую политику, проводимую в государственных органах.

Анализ системы управления персоналом государственной гражданской службы, данные о состоянии и развитии кадрового корпуса феде-

---

<sup>1</sup> Индекс Индекс ПФРГС -06

<sup>2</sup> Там же

ральных органов исполнительной власти, статистических материалов<sup>1</sup>, социологических исследований ученых РАГС<sup>2</sup> позволил автору раскрыть состояние и проблемы воспроизводства, развития и востребованности кадрового потенциала государственной службы.

По мнению респондентов статусная неустойчивость вызывает у гражданских служащих серьезную озабоченность. Около восьми процентов опрошенных респондентов подтверждают уверенность в своем служебном положении, 34,6% считают, что их служебное положение нестабильно. Около половины опрошенных государственных служащих связывает работу в федеральных органах власти с перспективами карьерного роста, а 44,2% служащих надеются на возможность заработать, 40,4% стремятся занять более достойное место в обществе<sup>3</sup>.

На основе результатов социологического анализа предложены направления и обоснованы механизмы повышения эффективности управления персоналом в органах государственной власти.

В исследовании констатируется, что формирование системы управления персоналом в органах государственной власти, являясь объективной необходимостью, базируется на историческом опыте формирования кадрового потенциала и детерминировано потребностями государственных органов в квалифицированных и граждански ориентированных кадрах; разработке механизмов повышения эффективности управления персоналом.

Анализ социально-исторического опыта формирования системы управления персоналом в органах государственной власти России на различных исторических этапах позволил охарактеризовать социальную обусловленность системы управления персоналом, эволюцию организационной структуры на федеральном и региональном уровнях.

Раскрыты основные функции управления и их характер, обобщен опыт управляющего воздействия на формирование и развитие персонала государственной службы, выявлены возможности творческого использования элементов системы управления персоналом государственной службы минувших эпох в формировании эффективной модели управления кад-

---

<sup>1</sup> Статистический бюллетень 2004 №2

<sup>2</sup> Кадровая политика и эффективность профессиональной структуры государственных служащих. – М., 2001. С 16-23.

<sup>3</sup> Индекс: АПГС-03.

ровым корпусом государственных органов в контексте Федеральной программы реформирования государственной службы Российской Федерации на 2003–2007 гг.

В **Заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы о необходимости использования отечественного опыта при формировании современной модели управления персоналом в органах государственной власти, предложены рекомендации по выбору основных направлений и механизмов повышения эффективности системы управления персоналом в контексте административной реформы.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:**

1. Проблемы мотивации государственных служащих центрального аппарата Минатома России // Новые промышленные технологии. М.: Изд-во ЦНИЛОТ, 2003. – 0,4 п.л.

2. Институты управления кадрами гражданской службы России: исторический опыт организации и современные проблемы // Сб. статей «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность». Материалы 5-й межвузовской конференции молодых ученых (март 2005 г.). М.: РАГС, 2005. – 0,6 п.л.

3. Проблемы совершенствования нормативно-правового обеспечения профессиональной компетентности государственных гражданских служащих. // Образование и общество. № 3. Орел, 2006. – 0,5 п.л.

4. Управление персоналом государственной гражданской службы: отечественный опыт и современность // Новые промышленные технологии. М.: Изд-во ЦНИЛОТ, 2006. – 0,5 п.л.

5. Основные принципы и методы отбора, оценки, аттестации персонала как важнейший элемент системы управления персоналом // Новые промышленные технологии. М.: Изд-во ЦНИЛОТ, 2006. – 0,4 п.л.

6. Нормативное обеспечение профессиональной компетентности государственных гражданских служащих. М.: Изд-во ЦНИЛОТ, 2006. – 0,5 п.л.

7. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления в трудах российских ученых. В сб. «Советский период развития социологии и современность». Материалы 6-й межвузовской конференции молодых ученых (март 2006г.). М.: РАГС, 2006. – 0,5 п.л.



Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Шорниковой Марины Евгеньевны

Тема диссертационного исследования:

«Формирование системы управления персоналом  
в органах государственной власти (историко-социологический анализ)»

Научный руководитель:

Пономаренко Борис Тимофеевич,  
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета

Шорникова М.Е.

Подписано в печать 01.03. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,1

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 70

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84