

На правах рукописи

Мятликова Ирина Александровна

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПРАКТИКЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ
(НА ПРИМЕРЕ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Специальность 22.00.08 – социология управления
(по социологическим наукам)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре социологии Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор Шарков Феликс Изосимович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор Киселев Александр Георгиевич
кандидат социологических наук Прохоров Яков Маркович

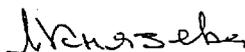
Ведущая организация: Московский педагогический государственный университет, Кафедра теории и истории социологии

Защита состоится 26 декабря 2006 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.16 по социологическим наукам в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, 2 уч. корп., ауд. 2004.

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

Автореферат разослан 24 ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Князева Л.В.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процесс реформирования институтов и организационной среды государственного управления - один из приоритетов государственной политики на современном этапе развития российского общества. Успешное осуществление реформы государственного управления предполагает создание качественной системы подготовки и переподготовки специалистов-управленцев. В настоящее время укрепляются институциональные основы обучения кадров, в том числе в системе государственной службы, однако проблема дефицита современных профессиональных государственных служащих сохраняет свою остроту, что требует особого внимания к исследованию мотивации чиновников к качественной профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации управленцев в органах исполнительной власти. Проводимая реформа системы подготовки государственных служащих и повышения их квалификации пока еще не привела к качественному улучшению данной системы. Образовательные учреждения нередко осуществляют подготовку управленцев не опираясь на исследование реальной потребности в таких специалистах, не имея четкого представления о характере профессиональных навыков, специальных знаний и личностных качеств, востребованных современной государственной службой.

Принятие законодательных актов является важным условием осуществления административной реформы и связанным с нею реформированием государственной службы. Однако одно лишь законодательное регулирование не в состоянии изменить профессиональные качества, способы деятельности и нравственный облик

российского государственного служащего. Подготовка кадров государственных служащих сталкивается с отсутствием разработанной и действенной системы оценки эффективности профессиональной подготовки управленцев, отслеживания типичных трудностей подготовки кадров, анализа мотивации, профессиональной карьеры и мобильности кадров государственных служащих.

Состояние и степень научной разработанности проблемы.

Исследование проблем обучения кадров государственного управления опирается на обширную концептуальную базу, традиции теоретического и эмпирического анализа проблемы, разработанных отечественной и зарубежной наукой. Особое значение имеют разработки классической и современной управленческой науки — социологии управления, теории организаций, а также комплекс государственно-правовых дисциплин. Многообразие исследовательских разработок и теоретических традиций в данной области требует систематизации накопленного теоретического багажа и определения концептуальных оснований исследования проблемы подготовки государственных служащих применительно к условиям современного российского общества.

Глубокое теоретическое осмысление проблем формирования профессионального государственного аппарата, механизмов его воспроизводства и функционирования социального слоя государственных служащих получило в работах М. Вебера на рубеже 19–20 веков. Его концепция рациональной бюрократии заложила теоретическую основу социологического анализа государственной службы как особого вида профессиональной деятельности в системе управления обществом.

Основные положения М. Вебера послужили отправными точками для формулировки современных концепций управления в целом и государственного управления, в частности. Так, американский социолог О. Гулднер в своей работе «Модели индустриальной бюрократии» (1954) привлек внимание к проблеме 'ограниченной' эффективности административного управления как результата стремления к излишней регламентации деятельности управленцев. Интерес исследователей был привлечен к личности государственного управленца и проблеме мотивации его деятельности. Социологический анализ проблем управления, представленный в работах П.Блау, П.Данкена и других ученых, выявил значимость феномена неформальной деятельности государственных ведомств в условиях необходимости решения новых, нестандартных задач управления. В управленческой науке стал складываться целостный взгляд на проблему эффективности деятельности аппарата государственного управления, в котором одновременно представлены организационный, правовой и социально-психологический аспекты анализа.

Во второй половине XX века общеметодологическим и фундаментальным основанием для анализа системы государственного управления становится общая теория систем и системный подход, разработанные в трудах Н.Винера, Дж.Эшби, Л.Берталанфи. Современные зарубежные исследования проблематики государственного управления уделяют особое внимание двум аспектам: а) возможностям и пределам нормативного регулирования и оценки деятельности управленцев; б) вопросам формирования мотивационной основы государственных служащих. На эту проблематику, в частности, обратил

внимание французский социолог М.Крозье, подчеркивающий ограниченность нормативно-правового регулирования деятельности аппарата государственного управления: даже самые детализированные и продуманные инструкции могут быть использованы в противовес официальным целям государственных учреждений, если игнорируется необходимость адекватной мотивации управленческой деятельности.

Большое внимание уделяется вопросам профессионализации государственного управления, эмпирическому тестированию «теории меритократии» (М.Янг, К.Дэвис, У.Мур, Ю.Хабермас), проблемам профессионально мобильности кадров государственной службы (Д.Трейман и др.).

В России основа социологических исследований проблематики подготовки кадров, в том числе государственных служащих, была заложена в 20-е-30-е, а затем, разрабатывалась в 60-е-80-е годы XX столетия. Существенную разработку получили вопросы профессионального обучения в трудах А.К.Гастева, П.М.Керженцева, А.А.Богданова, В.Г.Афанасьева, А.И.Умова и других.

В управленческой теории конца XX – начала XXI вв. существуют различные подходы к пониманию научных основ подготовки государственных служащих в условиях современного российского общества. В работах С.А.Анисимова, А.А.Гришковца, Д.Т.Жовтуна, В.А.Кобзаненко, В.Д.Попова, Е.П.Тавокина, С.Ф.Фролова затрагиваются проблемы повышения эффективности подготовки государственных служащих. Исследования Г.В.Атаманчука, В.Э.Бойкова, Ж.Т.Тоценко, О.С.Виханского, В.С.Нечипоренко, А.Ф.Ноздрачева и других посвящены совершенствованию государственного управления.

Проблемы профессионального обучения государственных служащих анализируются в работах Е.Р.Смирновой, Е.В.Охотского, В.Н.Лисицына, А.И.Турчинова, Ф.Э.Шереги, В.И.Кушлина, Т.Г.Калачевой. Вопросы социального статуса государственных служащих и социальной организации государственной службы в целом разрабатываются Г.В.Атаманчуком, В.Э.Бойковым, С.Ю.Наумовым, А.Е.Лукьяненко, П.А.Марченковым, Л.А.Калиниченко, А.И.Кравченко. Социологические аспекты социального управления и профессионального обучения государственных служащих рассмотрены в исследованиях С.А.Борцова, И.А.Кузьмина, А.И.Кравченко, Ф.И.Шаркова, Н.А.Волгина, Е.В.Худенко, Б.Т.Пономаренко, Р.Е.Тихонова, в работах А.И.Пригожина.

Однако среди российских исследователей лишь в немногих публикациях авторы рассматривают социальную проблематику в системе управления профессиональным обучением кадров государственной службы. Существует значительный пробел в определении механизмов социального управления системой подготовки государственных служащих, разработке структуры и элементов сферы обучения государственных служащих федерального и регионального уровней как социальной системы, определении целей и содержания непрерывного образования государственных служащих, реализуемого на основе концепции социального управления, определении социальных показателей практики подготовки кадров государственных служащих, осуществляемой различными учреждениями на региональном уровне.

Объект исследования - практика профессионального обучения государственных служащих.

Предмет исследования - механизмы социального управления практикой профессионального обучения государственных служащих органов исполнительной власти.

Цель диссертационного исследования – определение состояния, выявление проблем и путей повышения эффективности практики профессионального обучения государственных служащих.

Задачи диссертационного исследования:

- определить содержание управления профессиональным обучением государственных служащих исполнительных органов власти;

- провести анализ социальных проблем управления практикой обучения государственных служащих;

- выявить основные факторы социального управления обучением государственных служащих на региональном уровне;

- определить роль социологической диагностики и социологического мониторинга как средств научного обеспечения социального управления системой профессионального обучения государственных служащих;

- разработать методические основы проведения мониторинга и социологической диагностики системы управления обучением государственных служащих в регионе.

Теоретико-методологической основой исследования являются общенаучные принципы изучения общественных явлений и социологические концепции управленческой деятельности. Теоретическую основу исследования составили принципы системного анализа социальных явлений, принципы структурно-функционального анализа социальных систем, обоснованные в работах Т.Парсонса, Р.Мертонса;

концепция управления как типа социальной деятельности; постулаты теории организации о функционировании сложных систем. Базовой методологической основой диссертации явилась теория систем в применении к системам социальной природы и концепции социального управления. Эта методологическая основа характеризуется следующими принципиальными положениями:

- признание системного характера управленческой деятельности; выделение общих функций управления – достижение желаемого состояния объекта управления, а также частных функций отдельных видов управленческой деятельности;

- социологическая интерпретация управления как вида социального взаимодействия, предполагающего активность как субъекта, так и объекта управления;

- эволюционистская трактовка управления в целом и процесса социального управления в частности, позволяющая объяснить современное состояние объекта управления на основе анализа ранее произведенных управленческих воздействий;

- признание научного обеспечения в качестве важнейшего условия управления сферой подготовки государственных служащих.

Эмпирическую и документальную базу исследования составили:

- результаты социологического исследования государственных служащих органов исполнительной власти 16 субъектов Российской Федерации, (ноябрь 2003 г., опрошено - 1076 респондентов). Выборка общероссийская, многоступенчатая, репрезентирующая генеральную совокупность государственных служащих федеральных и региональных органов власти по основным показателям должностного и социально-

демографического состава, зафиксированным Госкомстатом РФ на 1 января 2002 года;

- результаты пилотажного социологического опроса слушателей РАГС при Президенте РФ, проведенного социологическим центром РАГС (декабрь 2001г., объем выборки - 520 респондентов);

- результаты пилотажного социологического опроса студентов факультетов заочного и вечернего отделений РАГС при Президенте РФ, проведенного социологическим центром РАГС в марте 2006г. (объем выборки – 446 респондентов);

- результаты социологического опроса «Профессиональная подготовка государственных служащих в Сахалинской области», проведенного автором (июнь 2006г., объем выборки 350 респондентов);

- законодательные и нормативные акты Российской Федерации;

- данные Федеральной службы государственной статистики РФ и Сахалинской области по изучаемой теме за последние годы;

- материалы текущего архива органов региональной власти в Сахалинской области по вопросам профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Современное состояние практики профессионального обучения кадров государственной службы характеризуется низкой эффективностью. Она проявляется в недостаточном соответствии профессиональных и личностных качеств государственных служащих, прошедших подготовку по соответствующим направлениям профессионального обучения, современным требованиям государственной службы.

2. Повышение эффективности деятельности системы подготовки государственных служащих невозможно только на основе нормативно-правового регулирования ее деятельности. В значительной степени решение этой задачи зависит от использования средств социального управления при планировании и оценке деятельности данной системы.

3. Управление системой подготовки кадров государственных служащих является комплексным, системным видом социальной деятельности, в которой активными сторонами выступают как субъект, так и объект управления.

4. На региональном уровне управления существуют необходимость и возможности для внедрения социологической диагностики и социологического мониторинга в управление практикой подготовки кадров государственных служащих.

5. Приоритетная задача социологической диагностики практики подготовки государственных служащих на региональном уровне состоит в определении параметров текущей деятельности системы на основе совокупности качественных и количественных индикаторов.

6. Социологический мониторинг практики подготовки государственных служащих на региональном уровне |служит средством определения динамики изменений системы, тенденций и факторов этих изменений, оценки общей эффективности деятельности системы, прогнозирования и моделирования ее развития.

7. Функции управления практикой подготовки кадров государственных служащих на региональном уровне необходимо и возможно интегрировать в рамках координационного центра - Управления государственной службы и кадров аппарата администрации области.

8. Создание координирующего центра и внедрение средств социального управления практикой подготовки государственных служащих на региональном уровне способно повысить общую эффективность кадровой политики и адаптировать ее к условиям конкретного региона.

Научная новизна диссертационного исследования.

- Конкретизировано содержание управления системой профессионального обучения государственных служащих: это интерактивная коммуникация, согласующая усилия субъекта и объекта обучения для достижения общей цели. Выявлены «структура» и «инфраструктура» профессионального обучения государственных служащих. Первая определена как целостная упорядоченная совокупность институциональных, организационных и нормативных элементов системы образования государственной службы. Вторая рассматривается как совокупность ресурсных, технологических, управленческих компонентов, определяющих состояние практики профессиональной подготовки государственных служащих.

- Обоснован тезис о необходимости интеграции социологических средств в управление практикой профессионального образования кадров государственной службы. Предложен механизм реализации социологической диагностики и социологического мониторинга в практике профессионального образования кадров государственных служащих на региональном уровне с целью получения оперативной и достоверной информации об их квалификационном уровне.

- Выявлена специфика факторов социального управления в практике обучения государственных служащих в условиях Сахалинской

области. Определены факторы: неполнота нормативно-правовой среды; организационная разобщенность системы профессиональной подготовки кадров государственных служащих; дефицит научно-информационных и учебно-методических ресурсов и определено их влияние на эффективность подготовки кадров государственных служащих.

- Разработана методика социологической диагностики и социологического мониторинга в практике обучения кадров государственной службы в условиях региона. Предложен механизм взаимодействия элементов системы управления обучением государственных служащих в органах исполнительной власти Сахалинской области.

- Определены приоритетные направления в управлении практикой обучения кадров государственных служащих в Сахалинской области: изменение организационной структуры управления подготовкой кадров; совершенствование планирования, контроля и оценки эффективности подготовки кадров.

- В рамках концепции оптимизации практики обучения государственных служащих предложена организационная модель управления обучением кадров государственных служащих в Сахалинской области и раскрыты ее функциональные возможности.

Надежность и достоверность результатов диссертационного исследования обусловлены репрезентативностью исходной и вторичной эмпирической информации, применением адекватных методов теоретического осмысления и эмпирической обработки социальной информации, соблюдением принципов и логики построения доказательств, практической апробацией работы. Надежность эмпирической базы

исследования определяется репрезентативностью выборок проведенных исследований, а также соблюдением требований методики социального исследования.

Научные выводы и практические результаты автора базируются на широкой базе законодательных актов, аналитических и инструктивных материалах органов власти разного уровня, данных социологических исследований, теоретических разработках отечественных и зарубежных исследователей.

Практическая значимость исследования. Выводы и предложения, обоснованные в диссертации, вносят вклад в дальнейшую разработку концепции социального управления практикой обучения государственных служащих в современных условиях. Основные положения и результаты настоящей работы использованы при разработке концепции кадровой политики и программы развития системы повышения квалификации, подготовки и переподготовки государственных служащих в Сахалинской области.

Выводы и рекомендации диссертации могут быть использованы при разработке стратегии деятельности образовательных учреждений системы подготовки кадров государственных служащих. Предлагаемая автором система социологической диагностики и социологического мониторинга как инструментов социального управления может быть использована при организации управления системой подготовки государственных служащих на уровне субъекта федерации.

Апробация работы. Основные положения, результаты и выводы диссертационного исследования изложены на конференции молодых ученых Сахалинского государственного университета, посвященной

актуальным проблемам социально-экономического положения региона (СахГУ, 2006), опубликованы в виде двух брошюр и двух авторских статей. Практическая апробация работы производилась при чтении курсов «Теория управления», «Управление персоналом» в Сахалинском государственном университете.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры социологии РАГС при Президенте Российской Федерации.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 4 параграфа, заключения, списка литературы, приложений.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность темы исследования, раскрыта степень ее научной разработанности, определены цель, задачи, объект и предмет диссертационной работы, изложены теоретико-методологические основы и эмпирическая база, сформулирована научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретико-методологические основы социального управления практикой обучения персонала государственной службы Российской Федерации» рассмотрены подходы к изучению профессионального обучения государственных служащих Российской Федерации, уточнено понятие образовательной практики профессионального обучения государственных служащих в системе социального управления.

В первом параграфе «Профессиональное обучение государственных служащих в системе социального управления: научные подходы» проведен анализ теоретических концепций в области управленческой деятельности. Наиболее широко управление

рассматривается кибернетикой (Н. Винер), которая выделяет самые общие свойства и взаимодействия в механических, биологических и социальных системах¹. В рамках данной традиции разработаны математические и информационные теории управления (К.Шеннон, У.Росс Эшби). Теоретические подходы к управлению заложены общей теорией систем (Л.фон Берталанфи), синергетикой (Г.Хакен), «организмической теорией управления» (А.Н.Колмогоров).

Современная управленческая наука предлагает различные трактовки понятия «управление». В.И.Кнорринг полагает, что управление в широком понимании этого термина – непрерывный процесс воздействия на объект управления для достижения оптимальных результатов при наименьших затратах времени и ресурсов. Заслуживает внимания точка зрения, рассматривающая управление как особый вид профессиональной деятельности, являющийся средством поддержания целостности любой сложной социальной системы, ее оптимального функционирования².

В качестве рабочего определения автор диссертации рассматривает управление как воздействие на отношения между людьми в целях согласования их совместного труда для достижения общих целей. В данном контексте управление рассматривается в качестве средства формирования и функционирования рациональных общественных отношений. В содержании социального управления основное значение имеет то, насколько точно и полно в управленческой деятельности

¹ Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном мире и машине: Пер. с англ. М.: Советское радио, 1968; Винер Н. Человек управляющий: Пер. с англ. – СПб.: Питер, 2001.

² См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление. М.: Экономика, 2000. – 56 с.; Атаманчук Г.В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестник Государственной службы. - М.: 1992.- С. 11-17.

выражаются коренные потребности и интересы всего общества, его отдельных групп и индивидов. По своей конечной цели социальное управление направлено на выявление и решение социальных проблем как условия достижения желаемого состояния объекта управления¹.

В качестве объекта управления в диссертационном исследовании рассматривается образовательная подсистема государственной службы. Под образовательной подсистемой государственной службы автор подразумевает сферу жизнедеятельности, включая организации, учреждения, вовлеченные в образовательную практику подготовки государственных служащих, отношения между ними и условия протекания образовательного процесса. Она структурирована на различных уровнях: федеральном, региональном и местном и включает в себя различные компоненты. Структура образовательной подсистемы государственной службы детерминируется содержанием образовательной практики по подготовке государственных служащих, инфраструктурой и условиями осуществления этой деятельности. Инфраструктура образовательной подсистемы государственной службы представляет собой всю совокупность материально-вещественной среды, обеспечивающей функционирование образовательной практики государственной службы. Она включает здания, помещения с системой жизнеобеспечения, учебное оборудование, средства обучения, используемые в учебном процессе государственных служащих. Условия образовательной практики включают экономические условия, условия труда работников образовательной подсистемы, возможности рекреации обучающихся и

¹ Тощенко Ж.Т. Сущность социального управления // Проблемы социального управления. - М.: Издательство РАГС, 1999. - С. 193.

обучаемых.

Управление практикой профессионального обучения должно ориентироваться на достижение максимальной общественной эффективности системы подготовки государственных служащих. Критериями эффективности, по мнению автора работы, являются: адекватность профессиональных и личностных качеств государственных служащих потребностям системы государственного управления; преодоление рассогласованности в деятельности элементов системы подготовки государственных служащих на федеральном и региональном уровне.

Во втором параграфе «Диагностика и социологический мониторинг практики обучения государственных служащих: принципы и методы» рассматриваются методологические основы социологического исследования практики обучения государственных служащих.

Методологической основой для исследования служат системный подход и концепция управления социальными системами. Реализация принципов системного подхода и социального управления в процессе обучения государственных служащих обеспечивается использованием средств диагностики и социологического мониторинга. Задача диагностики социальных явлений нередко определяется как «выявление проблем, возникающих в работе социального объекта. Этот процесс... представляет собой разновидность комплексного обследования и направлен на выявление симптомов, патологии и «болевых точек» организации»¹. Следует отметить, что в отечественной научной

¹ См.: Диагностика социальная // Краткий словарь по социологии. М., 1988. С.56.

литературе можно встретить отождествление понятий «социальная диагностика» и «социологическая диагностика»¹. Например, В.В. Щербина отмечает, что «применительно к части из них сегодня применяется термин «социальная (или социологическая) диагностика». В настоящей работе используется термин «социологическая диагностика», который представляется более адекватным.

Автор диссертационного исследования определяет социологическую диагностику как вид управленческой деятельности, социологический характер которой определяется следующими обстоятельствами. Во-первых, она выявляет состояние объекта управления на основе системы социальных показателей, таких как соблюдение организационных норм, профессиональная и образовательная мобильность, управленческий опыт и т.д. Во-вторых, при этом на уровне осмысления эмпирических результатов диагностики используется концептуальный аппарат социологической науки. В-третьих, она осуществляется на основе социологических методов и инструментария. Работа по социологической диагностике практики обучения государственных служащих включает следующие этапы:

- обнаружение нежелательных тенденций в практике профессионального образования государственных служащих;
- выявление и анализ причин, вызывающих неблагоприятное развитие системы подготовки и повышения квалификации персонала государственной службы;
- разработка и реализация мероприятий по локализации нежелательных тенденций развития и упреждающих действий;

¹ Щербина В.В. Средства социологической диагностики в системе управления. Дисс. ... докт. социолог. наук. – М.: РАУ, 1993. – С.326.

- прогнозирование будущего состояния объекта; разработка рекомендаций по преодолению причин, вызывающих отклонения в практике обучения государственных служащих.

Если социологическая диагностика имеет своим приоритетом выявление изменения текущего состояния объекта исследования с целью оперативной корректировки деятельности отдельных компонентов системы, то конечной целью социологического мониторинга становится систематическое выявление фундаментальных состояний исследуемой системы, тенденций ее развития, изменение которых нередко требует постановки новых стратегических целей и задач. Он интерпретируется как «специально организованное систематическое наблюдение за состоянием каких-либо объектов»¹, система наблюдения и контроля за социальными процессами.

Социологический мониторинг определяется в диссертационной работе как систематический, возобновляемый процесс сбора, обработки, анализа информации о социальной системе с использованием средств социологической науки. Опрос как метод социологического мониторинга имеет преимущества перед другими методами с точки зрения дескриптивных возможностей и способности генерировать большие массивы социальной информации². К другим методам сбора данных, необходимых для осуществления социологического мониторинга, автор относит анализ документов, наблюдение, фокус-группы.

В работе выделены функции мониторинга как инструмента управления практикой обучения государственной службы:

¹ Статистический словарь / гл. ред. М.А. Королев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Советская энциклопедия, 1988. – С. 189.

² Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. М.: Книжный дом, 2002. - С. 18.

- определение параметров объекта;
- выявление состояния практики обучения государственных служащих по количественным и качественным показателям их деятельности, состоянию структуры, инфраструктуры и условиям профессиональной подготовки кадров государственных служащих;
- выявление динамики отклонений в практике профессиональной подготовки государственных служащих от планировавшихся параметров и причин этих отклонений;
- определение причинно-следственных связей между наблюдаемыми эффектами функционирования образовательной системы государственной службы;
- информационное обеспечение постановки управленческих задач в практике подготовки кадров государственной службы;
- получение, систематизация и анализ информации о практике обучения кадров государственных служащих с целью прогнозирования его дальнейшего развития;
- выявление кадровых процессов в органах государственной власти и оценка их соответствия потребностям развития системы подготовки государственных служащих.

Во второй главе «Региональные особенности социального управления профессиональным обучением кадров органов исполнительной власти в Сахалинской области» автор рассматривает специфику региональной кадровой политики, раскрывает роль социологического мониторинга и диагностики как средств управления, анализирует систему подготовки, переподготовки и повышения

квалификации кадров исполнительной власти, обосновывает модель управления образованием государственной службы в регионе.

В первом параграфе «Факторы социального управления практикой обучения государственных служащих на региональном уровне» рассматривается роль региональной кадровой политики, методическое обеспечение и механизмы социального управления карьерой специалистов государственного управления. На основе анализа опыта управления практикой обучения кадров государственных служащих в Сахалинской области определены основные цели региональной кадровой политики:

1. реформирование системы подготовки и переподготовки кадров на основе приоритетов социально-экономического развития области;
2. формирование комплекса управленческого потенциала, способного обеспечить развитие приоритетных направлений хозяйственного комплекса региона;
3. совершенствование системы государственной службы в рамках целей и приоритетов административной реформы;

Данные эмпирического социологического исследования, проведенного автором среди государственных служащих Сахалинской области, выявили проблему несоответствия содержания программ обучения кадров государственных служащих современным требованиям системы государственной службы. Так, 89% опрошенных заявили, что они испытывают нехватку практических навыков, необходимых для выполнения должностных обязанностей после завершения профессионального обучения.

Ответы на вопрос, каким образом, по вашему мнению, можно усилить связь профессионального обучения с практикой, - позволили конкретизировать ожидания респондентов относительно способов повышения практической направленности учебы: 59% опрошенных считают, что необходимо больше внимания уделять организации стажировок; 45,5% указали, что нужно увеличить количество практических занятий; 30,5% - чаще приглашать для ведения занятий специалистов-практиков.

Данные опроса свидетельствуют об актуальной потребности госслужащих в профессиональном развитии. Наиболее предпочтительные виды профессиональной подготовки представлены в таблице 1.

Таблица 1

Мнение госслужащих об эффективных видах профессионального обучения. (Сумма ответов превышает 100%, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов)

Краткосрочные семинары по актуальным проблемам	65,8
Традиционные формы профессионального обучения (повышение квалификации, обучение в профильных вузах и т.п.)	51,3
Профессиональное консультирование с использованием Интернет – технологий	30,5
Дистанционное обучение	26,4
Обучение по методикам непрерывного самообразования	2,7
Другие ответы	2,3

Респонденты высказали желание пройти профессиональное обучение в Российской академии государственной службы при Президенте РФ (30,1%), за рубежом (29,3%). Учитывая, что еще 25,7 % опрошенных заявили о стремлении обучаться в региональной академии государственной службы, автор сделал вывод о стремлении государственных служащих обучаться преимущественно в специализированных учебных заведениях, каким является РАГС и ее филиалы.

На эффективность профессиональной подготовки кадров государственных служащих негативное влияние оказывает отсутствие координации и разбалансированность действий учреждений различного уровня, участвующих в подготовке государственных служащих. На уровне администрации области отсутствует целостная кадровая политика по подготовке специалистов государственного управления. По мнению автора диссертационного исследования, выявленные недостатки организации подготовки и переподготовки кадров государственного управления имеют как объективные причины, так и причины, связанные с неэффективным использованием потенциала средств социального управления.

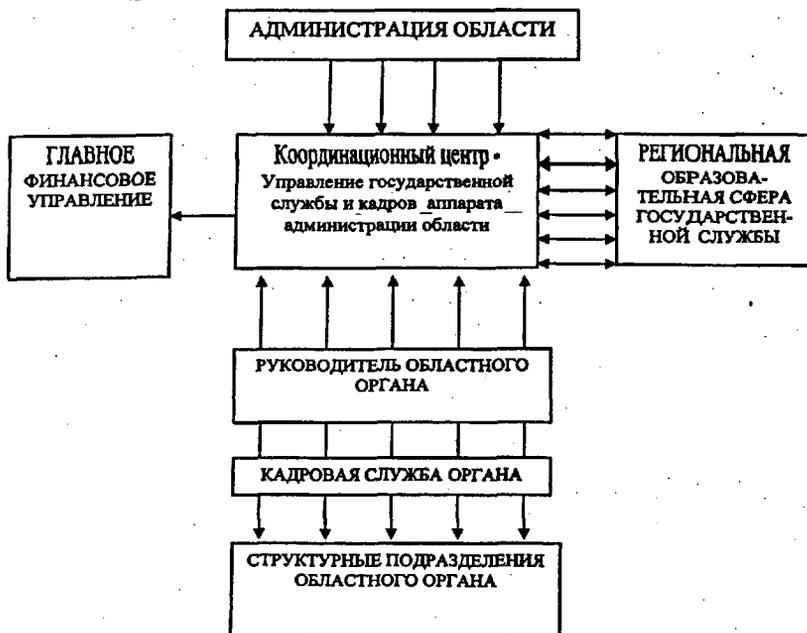
На основе анализа практики обучения государственных служащих в области, определены основные задачи реформирования всей системы обучения:

- создание нормативно-правовой базы, регламентирующей полномочия и ответственность кадровых служб по подбору государственных служащих;
- создание регионального резерва высококвалифицированных руководителей;

- определение перспективной потребности экономики и социальной сферы области в специалистах управления различных профессий и уровня квалификации;
- формирование на этой основе областного заказа на профессиональную подготовку (переподготовку) кадров;
- унификация требований к обеспечению кадрового учета, повышению квалификации государственных служащих исполнительных органов государственной власти;
- применение современных методов подбора кадров для государственной службы и оценки результатов учебной и служебной деятельности государственных служащих.

Во втором параграфе «Пути оптимизации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров исполнительной власти Сахалинской области» рассматриваются практические меры по изменению системы управления подготовкой государственных служащих в условиях Сахалинской области. Определена роль средств социального управления в практике подготовки государственных служащих на уровне региона. Обоснована структура управления системой подготовки государственных служащих и роль в ней координирующего центра аппарата администрации области. В соответствии с предлагаемой моделью образовательные учреждения, взаимодействуя с координационным центром, осуществляют контроль качества обучения, представляют и получают информацию об эффективности обучения, формируют информационную базу об указанных направлениях деятельности. Характер взаимодействия компонентов в предлагаемом механизме представлен в виде схемы 1.

Модель организации системы обучения государственных служащих в органах исполнительной власти области



В работе определены задачи предлагаемой модели кадровой службы областного органа государственного управления:

- обеспечение кадровой службы методическими материалами и проведение анализа данных по обучению государственных служащих;
- информирование структурных подразделений областного органа исполнительной власти о базовых учебно-тематических планах,

направлениях обучения и условиях приема в образовательные учреждения системы подготовки и переподготовки государственных служащих;

- определение общей потребности в подготовке кадров в целом по областному органу управления;

- контроль прохождения служащими обучения; анализ сведений о результатах обучения;

- сбор и анализ предложений по совершенствованию учебно-тематических планов данной программы;

- анализ результативности подготовки, востребованности знаний и навыков, полученных служащими при обучении, оценках обучающимися эффективности конкретных программ профессиональной подготовки и переподготовки (тестирование, опрос, мониторинг, фокус-группа и др.);

- формирование базы данных обучения служащих;

- использование полученных данных о результатах обучения служащих при планировании должностного продвижения кадров государственных служащих.

По мнению автора диссертационного исследования, предлагаемая модель управления системой подготовки и переподготовки кадров государственной службы позволит преодолеть разобщенность усилий различных структурных подразделений данной системы. Кроме того, обоснование общей концепции и детальная разработка задач координирующего центра позволят реализовать целостную кадровую политику в масштабах региона и наладить эффективный текущий контроль и прогнозирование результатов практики подготовки государственных служащих.

В заключении сделаны выводы о специфике состояния современной практики подготовки государственных служащих в Российской Федерации, причинах и факторах недостаточной эффективности учебной деятельности; о роли социального управления в реформировании системы подготовки кадров управленцев. Сформулированы выводы о необходимости изменения системы управления образовательным процессом подготовки государственных служащих на региональном уровне. Определены задачи дальнейшего исследования проблемы подготовки государственных служащих с учетом меняющихся условий государственной службы на современном этапе.

3. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Мятликова И.А. Факторы социального управления практикой обучения государственных служащих: социологический аспект (на материалах Сахалинской области) // Государственная служба. - 2006. - № 6 (44). - С. 78-81. 0,27 п.л.

2. Мятликова И.А. Социологический мониторинг сферы обучения государственных служащих органов исполнительной власти (на материалах сахалинской области). - М.: Прометей, 2006. - 35 с. 2,25 п.л.

3. Мятликова И.А. Становление системы профессионального обучения государственных служащих в Сахалинской области // Краеведческий бюллетень. - Южно-Сахалинск, 2005. - № 3. - С. 66-76. 0,6 п.л.

4. Мятликова И.А. Управление образовательной сферой государственной службы (на примере Сахалинской области). - М.: Прометей, 2006. - 42 с. 2,75 п.л.



АВТОРЕФЕРАТ

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

Мятликова Ирина Александровна

Тема диссертационного исследования:

**«Социальное управление в практике профессионального
обучения государственных служащих органов исполнительной
власти: социологический анализ (на примере Сахалинской области)»**

Научный руководитель

**доктор социологических наук, профессор
Шарков Феликс Изосимович**

Изготовитель оригинал-макета

Мятликова Ирина Александровна

Подписано в печать « 23 » ноября 2006 г., тираж 80 экз.

Усл. п.л.1,4

Российская академия государственной службы

При Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 475

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84.

