

На правах рукописи



004604635

МАКАРОВА ГАЛИНА ВЛАДИМИРОВНА

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТЬЮ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 22.00.08 - социология управления

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

A handwritten signature in black ink, appearing to be the author's name, Galina Vladimirovna Makarova.

17 ИЮН 2010

Орел – 2010

Работа выполнена на кафедре «Социология и психология управления»
ГОУ ВПО «Орловская региональная академия государственной службы»

Научный руководитель:

доктор социологических наук

В.И.Гостенина

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук,

профессор

К.О.Магомедов

кандидат социологических наук,

доцент

В.Б. Слатинов

Ведущая организация: Российский государственный социальный
университет

Защита диссертации состоится 19 июня 2010 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.004.01 в Орловской региональной академии государственной службы по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, 5-а, зал Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Орловской региональной академии государственной службы.

Автореферат разослан и размещен на сайте ГОУ ВПО «Орловская региональная академия государственной службы» (www.dissovet.orags.org) 18 мая 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Л.М. Перевозкин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена происходящими в рамках административной реформы инновационными процессами в системе государственной гражданской службы, главной целью которых является повышение эффективности государственного управления. В этих условиях возрастает роль кадрового обеспечения государственных органов, подбора и подготовки высококвалифицированных специалистов, способных работать в условиях становления и развития новой системы управления кадровым потенциалом, четкого определения стратегии и тактики формирования государственной кадровой политики и качественного ее обновления, стимулирования служебного роста и профессионального развития государственных гражданских служащих.

Вместе с тем, необходимо признать, что теоретическая разработка проблемы профессиональной мобильности государственных гражданских служащих в российской и зарубежной практике управления представлена фрагментарно: соотношение социальной и профессиональной мобильности не исследовано для различных уровней и категорий государственных гражданских служащих, отсутствует анализ мобильности на региональном уровне, не исследована ее направленность на повышение эффективности управления, развития гражданского общества.

Анализ процессов реформирования приводит к выводу о наличии рассогласований между замыслами реформы и реальными результатами управления. Качество исполнения административных функций государственными гражданскими служащими не влияет на вертикальную мобильность, отсутствует прямая взаимосвязь между добросовестным исполнением должностных обязанностей гражданским служащим и его профессиональным ростом. Важнейшей проблемой остается отсутствие корреляции между качеством исполнения должностных регламентов гражданскими служащими различных уровней управления и количественным составом управленческих кадров.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования обусловлена необходимостью обоснования концептуальных подходов и социальных факторов, влияющих на профессиональную мобильность государственных гражданских служащих.

Степень научной разработанности проблемы. Научное обоснование вертикальной и горизонтальной мобильности составляет предметное поле исследования социологов, экономистов, политологов. Впервые термины «мобильность», «социальная мобильность» ввел в научный лексикон П. Сорокин¹, рассматривавший социальную мобильность как вертикальную и горизонтальную, межпоколенную и внутривоколенную.

Идеи П.Сорокина получили дальнейшее развитие в исследованиях американских социологов С. Липсета и Р. Бендикса², которые, рассматривая проблему социальной мобильности, фиксируют ее основания (факторы): юридическую отмену сословных и иных статусных привилегий, экономический рост, развитие системы образования.

Феномен социальной мобильности изучался классиками социологии: М. Вебером, Э. Дюркгеймом, Т. Парсонсом³. Толкование социальной мобильности дается в трудах П. Штомпки, К. Дэвиса, У. Мура.⁴

Профессиональная мобильность является особым видом социальной мобильности. Всесторонне профессиональная мобильность исследовалась в трудах Р. Будона, П. Бурдьё⁵.

В рамках методологического анализа профессиональной мобильности, приведенного Л.В. Горюновой, Т.И. Заславской, В.В. Радаевым, О.И. Шкаратаном⁶, выделено четыре взаимосвязанных подхода к исследованию профессиональной мобильности: лично-деятельностный, системно-синергетический, событийный и компетентностный.

Особый интерес представляет ресурсный подход, обозначенный Д. Беллом, У. Бекком, М. Кастельсом, П. Бурдьё, Т.И. Заславской, В.В. Радаевым, О.И. Шкаратаном⁷. Ресурсный подход опирается на

¹ Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политгиздат, 1992

² Lipset S. Bendix R./Social mobility in industrial society/Berkeley;Los Angeles, 1954

³ Вебер М. Основные социологические понятия. М.: Прогресс, 1992; Дюркгейм Э. Метод социологии. М.: Наука, 1991; Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академический проект, 2000

⁴ Штомпка П. Социология: анализ современного общества. М.: Логос, 2008; Дэвис К., Мур У. Некоторые принципы стратификации. - Екатеринбург, 1998

⁵ Бурдьё П. Социология политики. М.:Socio-Logos., 1993;Boudon R. The Unintended Consequences of Social Action / Boudon R. - L., Macmillian, 1982

⁶ Горюнова Л.В. Профессиональная мобильность специалиста как проблема развивающегося образования России. Ростов-на-Дону, 2006; Заславская Т.И. Социальная структура современного российского общества // Общественные науки и современность. - 1997. № 2. С. 5-23; Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. М.: Наука, 1996

⁷ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования. Пер. с англ. / Иноземцев В.Л. (ред. и вступ. ст.). М.: Academia, 1999. 956 с.; Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну// М.:Прогресс- Традиция, 2000. С.23; Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура// М.: ГУ-ВШЭ, 2000; Бурдьё П. Формы капитала// Западная экономическая социология.

социологическую концепцию, согласно которой реальным источником социальной и профессиональной мобильности являются знания, как важнейший социальный ресурс, и личностные качества индивида.

Различные варианты взаимосвязи профессиональной мобильности и трансформация социальной структуры общества, ее стратификация анализируются в работах Э. Дюркгейма, Р. Мертон, П. Сорокина¹.

Исследования социальных факторов мобильности (образовательных, политических, социально - экономических, демографических, этических и других), роль социально-статусного положения госслужащих и его влияние на профессиональную мобильность представлены также в трудах отечественных ученых: Т.И. Заславской, И.Н. Барцица, Ю.А. Левады, А.И. Пригожина, Ж.Т. Тощенко, Н.Н. Могутновой, А.И. Турчинова, В.Э. Бойкова, К.О. Магомедова, А.А. Хохлова², внесших значительный вклад в разработку проблемы.

Вместе с тем, в настоящее время остается востребованным решение задач обеспечения профессиональной мобильности в процессе управления должностным ростом государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти, особенно на региональном уровне, подбора и профессионального развития персонала, разработка на этой основе практических рекомендаций для системы управления.

Объект исследования - профессиональная мобильность государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Предмет исследования - управление профессиональной мобильностью

Хрестоматия современной классики. М.: РОССПЭН, 2004. С.519; Заславская Т.И. Современное российское общество: социальные механизмы трансформации/ М., Дело, 2004. С.150; Радаев В.В. Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация// Общественные науки и современность. - 2003. - №2. С.5-16; Шкаратан О.И. Бондаренко В.А., Крельберг Ю.М., Сергеев Н.В. Социальное расслоение и его воспроизводство в современной России. М.: ГУ-ВШЭ, 2003

¹ Дюркгейм Э. Метод социологии / Дюркгейм Э. - М.: Наука, 1991; Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Пер. с англ. - М.: АСТ: АСТМОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006; Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992

² Заславская Т.И. Социальная структура современного российского общества // Общественные науки и современность, 1997. № 2. С. 5-23; Пригожин А. И. Современная социология организации. М.:Интерпракс, 1995; Тощенко Ж.Т., Могутнова Н. Н. Новый взгляд на понятие корпоративная культура / Социологические исследования. - 2006. - № 11. - С.18-23; Турчинов А.И. Оценка и профессиональное развитие государственных служащих: монография. М.: РАГС, 2009; Бойков В.Э. Профессиональная культура и этика государственных служащих / Социология власти. - 1997. № 4-5. -С.17; Магомедов К.О. Проблемы формирования позитивного имиджа государственной службы /Государственная служба.- 2007.- № 5 (49). С. 35-41; Барциц И.Н. О перспективах научных исследований государственной службы Российской Федерации/ Государственная служба.- 2007. - №3(47).- С.57-66; Жильцов В.И. Эффективность в системе государственной службы /Государственная служба.- 2008.- № 4(54); Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти. - М., 2000

государственных гражданских служащих в процессе реализации в стране административной реформы.

Цель исследования - выявление основных направлений совершенствования управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в условиях административной реформы.

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

- уточнить содержание понятий «мобильность», «социальная мобильность», «профессиональная мобильность», «профессиональная мобильность государственных гражданских служащих» и выявить механизмы управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих региона;

- выявить отличительные характеристики профессиональной мобильности государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти региона;

- выявить методологические ресурсы социологии управления для анализа социальных факторов, влияющих на профессиональную мобильность в системе государственной гражданской службы;

- определить социальные технологии управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти региона;

- исследовать влияние мобильности на эффективное использование человеческих ресурсов, обозначить практические меры организации работы кадровых служб по подбору, расстановке и сменяемости кадров, разработать рекомендации по созданию региональной программы формирования и развития кадрового потенциала государственных органов для привлечения на государственную гражданскую службу лучших специалистов на конкурсной основе.

- выявить механизмы совершенствования управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования состоит в предположении о том, что профессиональная мобильность государственных

гражданских служащих является долговременной, имеет отличительные характеристики, и ее динамика определяется структурными изменениями системы государственной службы, возросшими требованиями к качеству государственного управления, а также требованиями, предъявляемыми к профессионально-личностным качествам государственных гражданских служащих. Управление профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих возможно посредством использования социально-управленческих и специальных кадровых технологий. Управление процессами профессиональной мобильности может способствовать эффективному использованию личных и профессиональных качеств государственных гражданских служащих.

Теоретической основой исследования являются идеи и концепции отечественных и зарубежных ученых в области профессиональной мобильности; специальные работы по вопросам мобильности и социальной мобильности:

- выводы П.А.Сорокина, который впервые ввел термины «мобильность», «социальная мобильность» в научный оборот, используя их для характеристики изменений, происходящих в социальной структуре общества, определил виды мобильности;

- положения структурно-функционального анализа, позволяющие анализировать профессиональную мобильность с точки зрения структурных и функциональных детерминант социального действия;

- выводы Р.Будона о том, что профессиональная мобильность является особым видом социальной мобильности, позволяющие определить каналы профессиональной мобильности государственных гражданских служащих;

- концепция рациональной бюрократии М.Вебера, позволяющая выявить отличительные черты профессиональной мобильности в бюрократическом управлении.

Методы исследования. В диссертационной работе используются методы системного и структурно-функционального анализа, методы анализа документов, статистические методы сбора и анализа информации, анкетный опрос, собеседование, наблюдение.

Эмпирическую базу исследования составили:

- материалы, полученные лично автором в результате социологического

опроса методом анкетирования 533 респондентов, проведенного в мае-сентябре 2009 г. среди государственных гражданских служащих Брянской области;

- результаты вторичного анализа данных общероссийских социологических исследований, проведенных Социологическим центром и кафедрой социологии РАГС при Президенте РФ в 1997-2005гг. («Мониторинг кадрового потенциала федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации» (октябрь 1997 г., руководитель - д.ф.н., профессор Бойков В.Э); «Кадровый потенциал государственной службы: исследование мотивации к учебе и условий профессионального продвижения кадров» (ноябрь 2003г., руководитель - д.ф.н., профессор Бойков В.Э); «Открытость государственной гражданской службы и взаимосвязь с институтами гражданского общества» (ноябрь 2005 г., руководитель - д.ф.н., профессор Бойков В.Э.); «Проблемы функционирования и развития государственной службы Российской Федерации» (март 2006 г., руководитель - д.с.н., профессор Магомедов К.О.); «Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом» (сентябрь – октябрь 2007г., руководитель - д.с.н., профессор К.О. Магомедов));

- законодательные и нормативно-правовые акты органов государственной власти федерального и регионального уровней по вопросам государственной гражданской службы;

- данные Федеральной службы государственной статистики,

- данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Брянской области;

- данные о кадровом составе государственных гражданских служащих Брянской и Тульской областей.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна:

- на основе использования современных концептуальных подходов исследования мобильности выявлена родственная, но различающаяся специфика и генезис содержательных характеристик понятия «мобильность», «социальная мобильность», «профессиональная мобильность». Уточнены определения указанных понятий, дана социологическая интерпретация понятия «профессиональная мобильность государственных гражданских служащих» как изменение статуса гражданского служащего на основе смены

профессиональной деятельности в связи с назначением на должность государственной гражданской службы с целью качественного исполнения полномочий государственных органов Российской Федерации. Разработана модель долговременной профессиональной мобильности государственных гражданских служащих региона;

- дана характеристика особенностей профессиональной мобильности государственных гражданских служащих на региональном уровне, выявлены отличительные характеристики профессиональной мобильности в органах государственной власти и в коммерческой организации;

- определены критерии профессиональной мобильности с точки зрения меритократического (компетентностного управления) и патримониального (управления на основе лояльности) типа управления, выявлены социальные факторы, влияющие на профессиональную мобильность государственных гражданских служащих;

- определены социальные технологии управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих. Разработаны и внедрены в практику работы региональных органов государственной власти должностные регламенты различных групп и категорий государственных гражданских служащих, положение о порядке формирования кадрового резерва государственной гражданской службы Брянской области (на федеральном уровне данный документ отсутствует). Разработан механизм использования института стажерства, целью которого является привлечение на конкурсной основе выпускников высших учебных заведений для работы в государственных органах;

- разработана и внедрена региональная программа формирования и развития кадрового потенциала государственных органов, новизна которой заключается в интеграции в структуру долговременной кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации модели профессиональной мобильности и модели конкурсных процедур;

- выявлены механизмы совершенствования управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации. В целях формирования высокопрофессионального корпуса государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти региона предлагается

внедрить в практику управления кадровой работой в органах государственной власти региона программно-целевой комплекс «Профессиональная мобильность кадров государственной гражданской службы», представляющий собой системное единство социально-управленческих и специальных кадровых технологий.

Положения, выносимые на защиту.

1. Профессиональная мобильность государственных гражданских служащих в большей степени обусловлена формальными (стаж работы, уровень образования) признаками и лояльным отношением служащих к политическому руководству, чем деловыми качествами. Внедрение в практику работы современных кадровых технологий отбора и продвижения кадров может обеспечить мобильность, в основе которой находятся компетентность, деловые качества и конкурентоспособность гражданских служащих.

2. Профессиональные качества государственных служащих в идеальной модели бюрократии во многом определяет субъект управления, основываясь на диагностике общественного состояния и требованиях, предъявляемых обществом к госслужащим, качеству государственных услуг. В реальной бюрократической системе процесс управления профессиональной мобильностью происходит с помощью внедрения должностных регламентов, за счет реализации конкурсного принципа должностного роста, перехода гражданских служащих на ориентиры профессиональной мобильности на основе конкурентоспособности, перераспределения функций и полномочий государственных органов между уровнями и ветвями власти. Эти критерии обуславливают долговременный характер профессиональной мобильности.

3. Процесс профессиональной мобильности является сложным и неоднозначным. На практике профессиональная мобильность и социальная стратификация оказываются слабо прогнозируемыми и зависят от роли лидера и подбора лояльных профессионалов. Модель мобильности не зависит полностью от ориентиров, заданных административной реформой. Практика работы и результаты анализа социологической информации определили необходимость интеграции идеального и реального типов профессионализма при отборе кадров в процессе использования новых технологий управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих.

4. Современные процедуры и технологии управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих содержат законодательные нормы, допускающие отклонения от принципа селекции кадров, что позволяет в отдельных случаях избежать долговременности в структуре профессиональной мобильности. Реализация конкурсных процедур с последующей долговременностью вертикальной профессиональной мобильности лишь частью претендентов на вакантные должности диктует необходимость гибкого законодательного подхода к концепции подбора кадров в рамках административной реформы.

5. Профессиональная неудовлетворенность ожиданиями и результатами управленческой деятельности, отсутствие четких критериев должностного роста в долговременной профессиональной мобильности обозначили рассогласование идеальной и реальной модели государственной гражданской службы и обозначили реальные перспективы региональной программы по развитию кадрового потенциала государственных органов Брянской области. Ее реализация осуществляется на уровне региона с учетом нивелирования выявленных рассогласований и недостатков.

Практическая значимость исследования. Выводы диссертационного исследования могут быть использованы при разработке программ развития кадрового потенциала государственных органов управления на региональном уровне и проведении дальнейших исследований проблемы профессиональной мобильности государственных гражданских служащих.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебных курсов «Государственное и муниципальное управление», «Социология управления», «Социология государственной службы» в высших учебных заведениях, а также в программах повышения квалификации государственных гражданских служащих.

Результаты исследования использованы при разработке и реализации региональной программы по развитию кадрового потенциала в системе государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, принятой и реализованной администрацией Брянской области в 2008-2009 гг., а также программы реформирования и развития государственной гражданской службы Брянской области (2009-2013 годы).

Апробация результатов диссертационной работы. Основные положения диссертационного исследования апробированы в практике работы

исполнительных органов государственной власти Брянской области в ходе разработки автором и реализации подпрограммы «Формирование и развитие кадрового потенциала государственных органов Брянской области на 2008 год», ведомственной целевой программы «Реформирование и развитие государственной гражданской службы Брянской области (2009-2013 годы)».

Результаты диссертационного исследования докладывались на научно-практической конференции «Развитие кадрового потенциала государственной и муниципальной службы региона» (Тверь, 2007 г.), научном семинаре «Публичный дискурс и проблемы социального управления» (Брянск, 2008 г.), на Всероссийской социологической конференции к 20-летию Российского общества социологов «Образование и общество» (Москва, 2009 г.), международной научно-практической конференции «Социальные аспекты антикризисного управления в контексте рекламы и PR» (Брянск, 2010 г.).

Основные положения диссертационного исследования изложены в 11 публикациях общим объемом 4,6 п.л., в том числе в трех изданиях, рекомендованных ВАК России.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, списка литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, сформулированы цель и задачи, объект и предмет исследования, указаны теоретические и методологические основы диссертации, ее эмпирическая база, определены научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе - «Теоретические основы исследования профессиональной мобильности государственных гражданских служащих» - определяется понятийно-категориальный аппарат, излагаются подходы к рассматриваемому феномену профессиональной мобильности государственных гражданских служащих.

В параграфе 1.1 «Понятие и социальная сущность профессиональной мобильности» дается общая характеристика и определение понятий «мобильность», «социальная мобильность», «профессиональная мобильность».

В работе проанализированы основные подходы к рассмотрению феномена мобильности. Собственно социологическая интерпретация мобильности появляется в работах П.Сорокина, который рассматривал данный феномен как подвижность, маневренность и связывал его с позиционированием индивида в социальном пространстве.

Социальная мобильность – это перемещение индивида внутри социальной структуры общества. Социальная мобильность предполагает изменение социальных ролей и статусов.

Профессиональная мобильность является особым видом социальной мобильности. Анализ процессов социальной мобильности, в том числе в сфере государственной гражданской службы, позволил прийти к выводу, что профессиональная мобильность – это изменение позиции индивида в профессиональной квалификационной структуре общества, переход людей из одних профессиональных групп и слоев в другие.

В диссертации отмечено, что профессиональные организации являются механизмами, тестирующими качества индивидов, необходимые для выполнения социальных функций, связанных с той или иной профессией. Эта функция проявляется в восходящем продвижении, блокировании или нисходящем движении внутри профессиональных рангов и межпрофессиональных слоев. Социальная значимость этой функции состоит в том, что она способствует расширенному воспроизводству человеческого капитала и направлена на профессиональную ориентацию. Движение работника по ступеням служебной лестницы, передвижение от низших слоев к высшим, и наоборот, определяется понятием вертикальной профессиональной мобильности. Перемена индивидом работы в пределах одного и того же круга профессий или должностей определяется как горизонтальная мобильность. Важной составляющей профессиональной мобильности является профессионализм.

В работе дан сравнительный анализ идеальной рациональности бюрократической системы с системой реальной. Разновесность эмпирических данных об эффективности управления в идеальной и реальной модели государственной службы вызывает к жизни теорию неформальной организации. Т. Парсонс и Р. Мертон используют для характеристики данного феномена понятие дисфункции, являющегося реальным атрибутом любой организации, в том числе бюрократической.

В сложившейся ситуации, когда чиновник, выходя за рамки традиционных обязанностей, расширяет фарватер собственной управленческой деятельности и получает задачу исполнения государственных реформ, первостепенное значение приобретают такие квалификационные характеристики государственной службы как самостоятельность и ответственность, эффективное использование ресурсов, поддержка инициативы и инноваций, создания конкурентных условий для привлечения на государственную службу высокопрофессиональных кадров.

В параграфе 1.2 «Особенности профессиональной мобильности государственных гражданских служащих» рассматриваются отличительные признаки профессиональной мобильности государственных гражданских служащих, социальные факторы, влияющие на данный процесс.

Профессиональная мобильность анализируется с позиций двух типов управления: меритократического и патримониального, каждому из которых присущи характерные критерии. Для меритократического типа таковыми являются: компетентность, способность осваивать новые виды работы, способность развиваться, для патримониального - лояльность к руководству, принадлежность к команде, умение подать себя как хорошего работника. В диссертации предлагается использовать интегрированный подход, соединяющий принципы меритократической и патримониальной модели мобильности, который можно использовать для анализа вертикальной профессиональной мобильности государственных гражданских служащих.

Одной из отличительных особенностей профессиональной мобильности гражданских служащих в бюрократической системе является ее регламентация законодательством. Во-первых, законом определен социально-правовой статус гражданского служащего. Во-вторых, профессиональная мобильность вписывается в законодательно определенную должностную иерархию, жесткие квалификационные требования к конкретной должности определяют принципы должностного роста и профессионального развития.

Всего этого нет в коммерческой организации. Как правило, гражданский служащий должен пройти несколько ступеней служебной лестницы, чтобы подняться вверх. В коммерческой организации изменение должностного статуса возможно без прохождения всех ступеней служебной лестницы.

Прием на государственную службу обеспечивают конкурсные

процедуры, что не является обязательным для коммерческой организации.

Принципиальным отличием мобильности в сравниваемых структурах является наличие для государственных гражданских служащих помимо должности еще и классного чина, либо ранга, подтверждающего полномочия государственных органов. Государственные служащие выполняют государственные задачи, осуществляют государственные функции, оказывают государственные услуги населению, выступая единственными поставщиками данных услуг. При этом оказываемые государственные услуги не имеют конкуренции, в отличие от коммерческой организации.

Мобильность государственных гражданских служащих латентна, ее сложно измерить, она длительна по времени. В коммерческой организации деятельность сотрудников подчинена требованиям рынка, применяются иные каналы входа в систему, карьера носит краткосрочный характер, нет системы жестких запретов и ограничений, сотрудники работают на основе трудового договора, а не служебного контракта.

Особенности профессиональной мобильности государственных гражданских служащих в условиях проводимой в стране административной реформы зависят от законодательного определения понятия и сущности государственной гражданской службы.

Современное определение мобильности в структуре государственной гражданской службы связывается с последовательностью процедур прохождения государственной гражданской службы внутри бюрократических организаций. Мобильность в системе государственного управления связана с дальнейшим продвижением по карьерной лестнице, основой карьерного роста является профессионализм. В каждой организации устанавливаются особые карьерные лифты, обеспечивающие внутриорганизационную мобильность. Деятельность чиновников становится эффективной и мотивированной в случае, когда социальные лифты способствуют карьерному росту. В диссертации отмечается, что при отборе кадров необходимо разделять формальный профессионализм и реальный, предполагающий повышенную социальную ответственность государственного гражданского служащего.

Для государственных гражданских служащих в условиях реализации административной реформы характерна восходящая вертикальная мобильность. Вертикальная мобильность начинается с адаптации к правилам

и освоению долговременной перспективы карьерного роста внутри организации, так как самым существенным признаком государственной службы является именно долговременность карьеры. Таким образом, профессиональная мобильность государственных гражданских служащих обусловлена долгосрочностью карьеры, накоплением специфического человеческого капитала. Учитывая долговременный характер служебной деятельности госслужащих, в диссертации автором введен термин «долговременная профессиональная мобильность государственных гражданских служащих».

Проанализировав особенности государственной службы, научные подходы к определению понятий «мобильность», «социальная мобильность», «профессиональная мобильность», в диссертации дана социологическая интерпретация понятия «профессиональная мобильность государственных гражданских служащих» как изменение статуса государственного гражданского служащего на основе смены профессиональной деятельности в связи с назначением на должность государственной гражданской службы с целью качественного исполнения полномочий государственных органов Российской Федерации.

Во второй главе - «Управление профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих» - рассматриваются процессы управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих и их особенности.

В параграфе 2.1 «Факторы, влияющие на профессиональную мобильность государственных гражданских служащих» рассмотрено влияние внешних и внутренних факторов на профессиональную мобильность государственных гражданских служащих.

К внешним факторам отнесены глобальные факторы, социально-экономическая ситуация в стране и регионе, состояние рынка труда по сопоставимым профессиональным группам, регион и его инвестиционная привлекательность.

Внутренние факторы можно разделить на подгруппы:

- организационные факторы (система кадровой политики; структурные реорганизации; законодательное изменение разграничения полномочий; наличие стратегии формирования, развития и использования кадрового корпуса государственных гражданских служащих; система внедрения

кадровых технологий; перспективы трудоустройства в рамках системы государственной службы; зависимость между личными достижениями и должностным ростом; наличие методик ротации государственных гражданских служащих);

- материально-стимулирующие факторы (профессионально-должностная позиция; система оплаты труда, ориентированная на результат; социальные гарантии; пенсионное обеспечение; обеспечение жильем);

- индивидуально-личностные факторы (индивидуальные способности; профессиональные навыки; ценностные жизненные стратегии и ориентации индивида; степень активности в профессионально-должностном продвижении; престиж; ориентированность на карьеру; мотивация на профессиональную служебную деятельность; способности к индивидуальному профессиональному развитию; социальный статус; социальная компетентность).

Результаты диссертационного исследования показали, что основными характеристиками, принимаемыми во внимание при повышении государственного гражданского служащего в должности, являются: уровень компетентности - 72,4 % опрошенных; способность осваивать новые виды работ - 45,6 %; способность развиваться - 46,9 %; инициативность - 49,3 %; самостоятельность в работе - 45,0 %; деловые качества государственных гражданских служащих - 43,7 %. Это подтверждает, что уровень квалификация и навыки, которыми владеют государственные гражданские служащие, профессиональный уровень влияют на их профессионально-должностную позицию в системе государственной гражданской службы. Поэтому одним из главных факторов при повышении государственного гражданского служащего должен ставиться профессионализм.

Наличие зависимости профессиональной мобильности от внутренних и внешних факторов приводит также к выводу, что для принятия эффективного решения и организационного планирования важен мониторинг внешней и внутренней социальной среды государственной гражданской службы.

В параграфе 2.2 «Особенности управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в условиях административной реформы» отмечается, что управление профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в условиях административной реформы направлено на улучшение использования

кадрового потенциала института государственной службы для повышения эффективности государственного управления.

В диссертации на уровне региона представлена типология процедур отбора кадров гражданских служащих и проанализированы факторы, влияющие на карьерный рост, формирующиеся на основе лояльных, компетентностных и формальных принципов, инициирующих совершенствование управления государственной гражданской службой.

Необходимо отметить, что субъект–объектная деятельность государственных гражданских служащих - это двухсторонний, управляемый, многогранный и непрерывный процесс. Профессиональная мобильность является его составной частью. В качестве субъекта управления выступают представители нанимателя (руководители государственных органов) и кадровые службы, имеющие социально-функциональный статус. В качестве объекта управления выступают государственные гражданские служащие. Управленческое воздействие на субъект управления в данном случае осуществляется посредством создания системы управления.

К особенностям управления профессиональной мобильности государственных гражданских служащих следует отнести процесс стимулирования профессионального и служебного роста, воздействие на мотивацию деятельности объекта управления, в том числе через систему оплаты труда по результатам, и организацию процесса конкурсного отбора кадров.

Использование результатов социологического опроса и экспертных оценок позволило раскрыть социальную природу и провести диагностику профессиональной мобильности на внутреннем рынке труда государственной гражданской службы субъекта Федерации и обосновать в качестве приоритетных технологий конкурсный отбор, формирование кадрового резерва, дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих.

Использование на практике разработанной модели конкурсных каналов входа в систему государственной гражданской службы позволяет привлекать в систему государственного управления лучшие кадры. В ряду конкурсных процедур важное место занимает тестирование, которое рассматривается как многоуровневая система и методический инструментарий, позволяющий обеспечить обратную связь с объектом исследования и получить

объективную оценку уровня знаний в определенной сфере. Для этого автором разработаны и внедрены в практику различные варианты тестов.

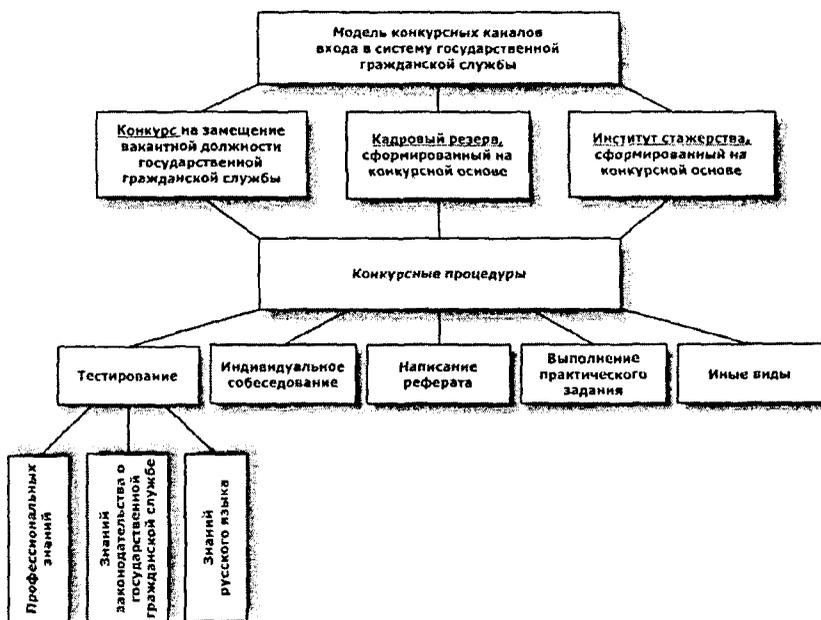


Рисунок - Модель конкурсных каналов входа в систему государственной гражданской службы

В диссертации показано, что профессионализм не стал решающим фактором для продвижения государственных гражданских служащих по служебной лестнице. Профессиональная мобильность чиновника часто зависит не от уровня профессионализма и личных качеств, а от воли политического лидера в регионе, лояльности, протекции и т.д. Несмотря на начавшийся процесс реформирования государственной службы на региональном уровне продолжает сохраняться подобный процесс.

Результаты проведенного автором анализа статистических данных о государственных гражданских служащих в государственных органах Брянской и Тульской областей, прошедших профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации и повышенных в должности за период с 2007 по 2010 гг., подтверждают данное утверждение. За этот период

в Брянской области максимальная доля государственных гражданских служащих, повышенных в должности после получения дополнительного профессионального образования, составила 7,8 %, минимальная - 2,6 %. В Тульской области – соответственно 5,0 и 1,6 процентов. Выявленная тенденция позволяет сделать вывод, что усиление взаимосвязи профессиональной подготовки и должностного роста по-прежнему остается резервным фактором повышения заинтересованности госслужащих в профессиональном обучении.

Как показывает приведенный анализ, повышение квалификации, дополнительное профессиональное образование не являются ведущими характеристиками при принятии решения о должностном продвижении государственных гражданских служащих. Только 29,3 % респондентов отметили, что повышение квалификации государственного гражданского служащего способствует его служебному росту в органах государственной власти. 20,3 % считают, что повышение квалификации не способствует служебному росту государственного гражданского служащего. В качестве причин, не позволяющих рассматривать повышение квалификации в качестве ведущей характеристики при принятии решения о должностном росте государственного гражданского служащего, названы: отсутствие вакантных должностей – 50,1 %; субъективизм руководителя - 8,3 %; отсутствие продуманной системы управления карьерой государственных гражданских служащих - 16,7 %; отсутствие у государственного гражданского служащего стремления к карьерному росту - 10,1 %.

Результаты проведенного авторского исследования легли в основу при разработке областной целевой программы «Проведение административной реформы в Брянской области». Разработана и реализована подпрограмма «Формирование и развитие кадрового потенциала государственных органов Брянской области на 2008 год» с целью содействия повышению эффективности и качества государственного управления при помощи системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих Брянской области, повышению эффективности работы с кадровым резервом в государственных органах Брянской области, обеспечению роста профессионального уровня государственных гражданских служащих.

Третья глава - «Роль социальных технологий в совершенствовании управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих» - посвящена анализу социальных технологий управления профессиональной мобильностью.

В параграфе 3.1 «Социальные технологии управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти региона» рассматривается применение в управленческой практике современных социальных технологий в целях повышения эффективности принимаемых управленческих решений, обеспечения инновационного развития организаций государственной гражданской службы, их активного взаимодействия с внешней социальной средой.

Социальные технологии представляют собой способ достижения определенной социальной цели в результате развертывания конкретного социального процесса путем аналитического его расчленения на систему последовательных и взаимосвязанных этапов, процедур и операций.

В диссертации описан процесс реализации мероприятий на уровне региона, который проходит в рамках подготовки, переподготовки и расстановки кадров и направлен на изменение результативности государственной службы. Начало такому подходу к реформированию, по мнению общественности и самих государственных гражданских служащих, положено внедрением новых технологий, которые выступают методологической основой при отборе и продвижении государственных гражданских служащих.

На основе вторичного анализа результатов исследований Социологического Центра РАГС, региональных статистических данных и данных ряда областей Центрального федерального округа выделен комплекс социологических показателей и динамика профессиональной мобильности государственных гражданских служащих.

В параграфе 3.2 «Основные направления совершенствования управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти региона» формулируются основные направления совершенствования управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в органах исполнительной власти.

В целях формирования высокопрофессионального корпуса государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации необходимо проектирование и внедрение в практику управления кадровой работой программно-целевого комплекса «Профессиональная мобильность кадров государственной службы», представляющего собой единство социально-управленческих и специальных кадровых технологий.

Комплекс социально-управленческих технологий включает: технологии организационно-нормативного и методического обеспечения управления профессиональной мобильностью кадров исполнительных органов государственной власти региона; технологии анализа кадровой ситуации и выявления текущих, перспективных и стратегических потребностей организации в кадрах (кого, когда, сколько); технологии социологической мониторинговой диагностики интересов, мотивов, профессиональных ориентаций, личностных, профессиональных и деловых качеств государственных гражданских служащих; технологии информационно-аналитического обеспечения управления профессиональной мобильностью кадров, выявления проблемных зон и разработки рекомендаций по их разрешению, технологии деловой оценки, технологии межведомственного обмена кадрами государственных гражданских служащих.

К специальным кадровым технологиям отнесены технологии отбора и расстановки, адаптации, мотивации и стимулирования, обучения и развития кадров, технологий деловой оценки и развития персонала, подчеркивает важность реализации содержания данных технологий, обеспечения органичной связи со стратегией развития организации в условиях трансформации общества, эффективного коммуникативного дискурса в системе «организация – социальная среда».

Технологии отбора и расстановки кадров должны быть основаны на принципе социального партнерства и направлены на активное взаимодействие с внешней средой, поиск и отбор кандидатов как внутри организации, так и из внешней социальной среды.

Проведенные исследования показали, что в отечественной социологии управления требует существенного развития научный задел по проектированию программно-целевых комплексов в сфере кадровой работы.

Поэтому в диссертации представлены элементы такого комплекса: социально-управленческие технологии социологической мониторинговой диагностики состояния профессиональной мобильности, методы организации управленческого воздействия и оценки реализуемости управленческих решений, некоторые подходы к информационно-аналитическому обеспечению управления мобильностью, включая работу с резервом кадров. Для создания таких комплексов необходимо объединять усилия специалистов из органов государственной власти и ученых из различных областей научного знания в рамках единой целевой программы «Управление персоналом исполнительных органов государственной власти субъекта федерации».

Следующим направлением совершенствования управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих является оптимизация структуры органов государственной власти за счет сокращения избыточных функций, рутинной работы, уменьшения количества уровней управления, устранение параллелизма в предметах ведения структурных подразделений; переход от громоздкой структуры к более гибким и адаптивным организационным формам.

Одним из важнейших направлений реализации кадрового потенциала региона и страны является формирование резерва управленческих кадров, его эффективное использование в системе органов государственной власти Российской Федерации. Создание многоуровневого резерва управленческих кадров с региональными подсистемами необходимо для организации ротации кадров, преодоления барьера между государственной и муниципальной службами, облегчения поиска нужных специалистов.

Обновление кадров государственной гражданской службы необходимо осуществлять и путем привлечения в органы власти квалифицированных специалистов, прежде всего тех, кто имеет опыт работы в условиях реальной рыночной экономики. Социальный капитал, репутация честного и ответственного специалиста в данном случае может выступать в качестве фактора карьерного роста, продвижения по службе.

Важная роль в процессе управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих принадлежит также переходу на современные технологии информационно-аналитического обеспечения. На практике применение современных компьютерных технологий в управлении

мобильностью в настоящее время ограничиваются автоматизированной обработкой данных движения кадров на уровне органов государственной власти, анализа кадрового состава по социально-демографическим признакам, стажу, характеру образования и т.п. В то же время информационно-аналитическая система на уровне субъекта федерации должна выполнять следующие функции оперативного управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих:

- обеспечивать на доступном для пользователей сайте информирование об имеющихся вакансиях на должности государственной гражданской службы, сообщать о проводимых конкурсах с указанием квалификационных требований к претендентам на вакантные должности или зачислении в кадровый резерв;

- предоставлять информацию о содержании нормативно-правовых актов и постановлениях администрации региона, регулирующих поступление на государственную службу, порядок ее прохождения, информировать о нормах социальной защиты государственных гражданских служащих, оплате труда, дифференцированной по должностному признаку, условиях карьеры;

- в автоматизированном режиме регулярно анализировать движение кадров, социально-демографические изменения в кадровом составе, давать возможность контролировать прохождение обучения, повышения квалификации и назначения на должность, т.е. осуществлять мониторинг мобильности кадров, включая мониторинг работы с резервом кадров;

- сообщать о причинах лишения должности или исключения из кадрового резерва по истечению установленного срока.

В *Заключении* подводятся итоги проведенного диссертационного исследования, формулируются основные результаты и выводы, обобщаются практические рекомендации по управлению профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих в субъекте Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

в изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Макарова Г.В. Эффективность государственной службы: региональный уровень административной реформы / Г.В. Макарова // Социология власти. - 2007. - №5. - С. 80-85. (0,2 п.л.)

2. Макарова Г.В. Управление профессиональной мобильностью государственных служащих / Г.В. Макарова // Государственная служба.- 2008. - № 2 (52). – С. 33–36. (0,2 п.л.)

3. Макарова Г.В. Социальные технологии управления профессиональной мобильностью государственных служащих / Г.В.Макарова // Среднерусский вестник общественных наук. - 2008.- №3(8).- С.30-34. (0,4 п.л.)

в других изданиях:

4. Макарова Г.В., Шилина С.Ф. Власть как социально-экономическое управление коммуникативным кодом субъекта власти в условиях административной реформы / Г.В. Макарова, С.Ф. Шилина // Вестник Брянского государственного университета. - 2007. - №7. - С. 50-54. (0,3 п.л.)

5. Макарова Г.В. Прохождение государственной гражданской службы / Г.В. Макарова // Кадровая политика в условиях административной реформы: учебно-методическое пособие для курсов повышения квалификации; под ред. Кириченко П.Н.- Брянск: РИО БГУ, 2007. - С. 207-216. (0,8 п.л.)

6. Макарова Г.В. Государственная должность и государственный служащий. / Г.В. Макарова // Административная реформа и проблемы государственного управления: учебно-методическое пособие для курсов повышения квалификации; под ред. Кириченко П.Н. - Брянск: РИО БГУ, 2007. - С. 167-179. (1,0 п.л.)

7. Макарова Г.В. Профессиональная мобильность как фактор повышения эффективности государственной службы / Г.В. Макарова // Вопросы управления и работы с персоналом: информационно-методический бюллетень администрации Тверской области; под ред. Иванова Л.В., Маркелова М.А. – Тверь, 2007. - № 3 (46). - С. 71-74. (0,2 п.л.)

8. Макарова Г.В. Реформационный аспект государственной службы / Г.В. Макарова // Публичный дискурс и проблемы социального управления: сборник научных статей. – Брянск, 2008. - С.146-154. (0,3 п.л.)

9. Макарова Г.В. К вопросу о профессиональной мобильности государственных служащих [Электронный ресурс] / Г.В.Макарова // Всероссийская социологическая конференция "Образование и общество". Москва, 20-22 октября 2009 г. - М.: ИС РАН, РОС, 2009 (Диск CD, ISBN 978-5-89697-165-8). (0,2 п.л.)

10. Макарова Г.В. О практике применения социальных технологий в управлении профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих / Г.В. Макарова // Социальные аспекты антикризисного управления в контексте рекламы и PR: сборник материалов международной научно-практической конференции. – Брянск: РИО БГУ, 2010.- С.110-121. (0,6 п.л.)

11. Макарова Г.В. Об особенностях профессиональной мобильности государственных гражданских служащих / Г.В. Макарова // Социальные аспекты антикризисного управления в контексте рекламы и PR: сборник материалов международной научно-практической конференции.– Брянск: РИО БГУ, 2010.- С.121-127. (0,4 п.л.)

Подписано в печать 13.05.2010. Формат 60×84/16.
Гарнитура Times. Усл. п. л. 1,4. Усл. изд. 1,3
Тираж 100 экз. Заказ 3144.

Отпечатано в ГУП «Брянское областное полиграфическое объединение»
241019, г. Брянск, пр-т Станке Димитрова, 40