

На правах рукописи

СТАНОВОВ Алексей Анатольевич

**СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

Специальность: 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



00307 1944

Москва – 2007

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

Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент
Панин Игорь Николаевич

Официальные оппоненты доктор социологических наук, профессор
Хохлов Александр Александрович
кандидат социологических наук, доцент
Соколова Марина Владиславовна

Ведущая организация - Российский государственный социальный университет, кафедра предпринимательства, управления и маркетинга

Защита состоится 7 ИЮНЯ 2007 года в 14 час на заседании диссертационного совета Д 502 006 19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606, г. Москва, пр. Вернадского, д 84, корп 1, ауд. 3411

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

Автореферат разослан 7 МАЯ 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

И.Н.Панин

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования определяется важностью и приоритетным характером исследования социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих с целью совершенствования управления системой профессионального образования. Современные методики оценки эффективности обучения делают основной акцент, как правило, на изучении качества учебного процесса. При этом часто не учитывается, что получение образования может быть не доступно для значительного числа государственных служащих, а его итоги, полученные знания, умения и навыки не востребованы в их дальнейшей работе.

Проблема эффективности характеризуется высокой актуальностью для различных видов человеческой деятельности, одновременно оставаясь слабо изученной на теоретическом уровне и мало освоенной на практике. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года Президент России В. В. Путин отмечает «какие бы задачи мы ни решали - в культуре, экономике или социальной сфере, мы обязаны искать самые эффективные пути и методы их реализации»¹

Организуя процесс обучения гражданских служащих, общество несет немалые издержки, которые должны быть компенсированы высоким уровнем качества и эффективности принимаемых ими управленческих решений, непосредственно влияющих на развитие современного российского общества. Однако низкий уровень профессионализма гражданских служащих остается одной из основных причин невысокой эффективности деятельности органов государственной власти.

Работа в условиях динамичной политической и экономической ситуации в стране предъявляет высокие требования к уровню квалификации гражданских служащих. Знания и навыки, которые помогают им успешно работать, быстро теряют свою действенность. Процесс обучения и развития персонала должен носить непрерывный характер. При этом, по данным

¹ Послание Президента Российской Федерации Путина В. В. Федеральному Собранию Российской Федерации от 27.04.2007 // Российская газета – 2007 – 27 апреля – №90

статистики, более трети гражданских служащих не имеют возможности проходить повышение квалификации даже с минимально установленной законом периодичностью – раз в три года

Развитие информационного общества, интенсивность внедрения инноваций во все сферы жизни, быстрые темпы старения информации делают необходимым увеличение периодичности обучения кадров, что в значительной мере сказывается на нагрузке учебных заведений, качестве образования. Решить проблему удовлетворения нарастающей потребности института государственной службы в высокопрофессиональных кадрах во многом возможно путем развития современных форм и методов обучения, которые, в свою очередь, должны повысить гибкость и эффективность образовательного процесса за счет расширения доступа к учебной информации, предоставления дополнительных возможностей для саморазвития на основе выбора индивидуальной траектории обучения

С другой стороны, одной из важнейших проблем является оценка самими гражданскими служащими уровня своей квалификации, их заинтересованность в регулярном приобретении новых знаний и навыков, а также их удовлетворенность организацией учебного процесса, качеством преподавания, материально-техническим оснащением учебных заведений. Улучшение данных показателей неразрывно связано с повышением социальной эффективности профессионального обучения

Все это предопределяет необходимость разработки научно обоснованных подходов к оценке социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих на основе сбалансированной системы критериев и показателей с целью его дальнейшего совершенствования

Степень научной разработанности проблемы исследования

В первую очередь несомненную актуальность представляют работы по проблеме оценки эффективности функционирования различных систем. Все труды можно разделить на работы, исследующие экономические аспекты проблем эффективности (К Норт, И Прокопенко, Я В Радченко, Т С Хача-

туров и др.)², а также социальные (В Г Афанасьев, В Н Белкин, М Марков, А Д Урсул, Г Н Черкасов, С В Шувалов и др.)³ В данных работах эффективность измеряется в отношении самых разнообразных видов деятельности – управленческой, экономической, функционирования общественного производства, реализации социальных мероприятий

В достаточно широком ряде работ содержатся основополагающие идеи отечественной и зарубежной социологии о специфике социальной эффективности деятельности субъектов институционального управления (Р Н Айданцев, М Вебер, В А Диневиц, Й Кхол, С В Рогачев, Ф Тейлор, А Файоль, О Ф Шабров, Н И Якунина),⁴ в том числе органов государственной власти (Д Аршканян, Г В Атаманчук, В Г. Игнатов, А В Курочкин, Е В Охотский, Д Н Платыгин, А В Понеделков, А И Яковлев)⁵ Практически во всех работах эффективность рассматриваемых авторами субъектов увязывается с

² Управление эффективностью и качеством модульная программа Пер с англ / Под ред И Прокопенко, К Норта - М, 2001, Радченко Я В Об экономической эффективности управленческих решений // Экономические науки 1991 - №7 Хачатуров Т С Эффективность капитальных вложений – М 1979

³ Афанасьев В Г, Урсул А Д Об эффективности социального управления // Вопросы философии – М, 1982 – №7, Марков М Технология и эффективность социального управления Пер с болг – М, 1982, Белкин В Н Повышение экономической и социальной эффективности труда (Методологический аспект) – М, 1980, Черкасов Г Н Социальная эффективность: сущность и критерии // Социологические исследования – М, 1978 – №4, Шувалов С В Оценка социальной эффективности инвестиционных программ // Экономист – М, 1998 – №11

⁴ Айданцев Р Н Социальная эффективность управления современным предприятием влияние корпоративной идеологии Дисс канд социол наук – Ростов-на-Дону, 2002, Вебер М Избранное Образ общества – М, 1994, Диневиц В А, Рогачев С В Якунина Н И Показатели и критерии эффективности управления – М, 1975, Кхол Й Эффективность управленческих решений / Пер с чешского под общ ред и с послесл Б В Губина и А Г Певзнера – М, 1975, Тейлор Ф Принципы основы научного менеджмента / Пер с англ А И Зак – М, 1991, Шабров О Ф Проблемы эффективности политического управления // Социология власти Информ-аналит бюлл – М, 1998 – №2-3

⁵ Аршканян Д Эффективность государственного управления // Проблемы теории и практики управления – М, 2006 – № 8, Атаманчук Г В Теория государственного управления – М, 2005, Эффективность государственной власти и управления в современной России / Игнатов В Г, Понеделков А В Охотский Е В и др, науч ред Игнатов В Г – Ростов-на-Дону, 1998, Курочкин А В Социальная эффективность государственного управления // Дисс канд социол наук – СПб, 1999, Платыгин Д Н Социальная эффективность профессиональной деятельности государственных служащих // Дисс канд социол наук – М, 2005, Яковлев А И Эффективность государственной службы учебный курс – М, 1998

реализацией функций управления, при обязательном достижении поставленных перед ними целей

Большой пласт работ посвящен проблемам оценки эффективности управления персоналом: Е А Аксенов, Т Ю Базаров, А П Егоршин, Б Л Еремина, Л В Карташова, И А Касаткин, И А Никитина, Ю Г Одегов, С И Самыгин, С А Шапиро и др.⁶ При этом большинство авторов, как правило, интересуют экономические аспекты эффективности функционирования различных подсистем управления персоналом, в частности, профессионального обучения, либо их социальные аспекты, но в достаточно узком смысле – в рамках конкретной организации

В отдельную группу выделяются работы авторов, исследующих проблемы профессионализации и профессионального развития кадров государственной службы З Э. Исаев, К О Магомедов, В П Мельников, В С Нечипоренко, Б Т Пономаренко, В А Сулемов, А И Турчинов, А А Хохлов⁷

Психологические, нравственные, информационные, правовые, педагогические, экономические и другие аспекты подготовки управленческих кадров в системе государственной службы рассматриваются многими авторами В Я Афанасьев, В В Бакушев, Л А Василенко, Ю С Васютин, В Д Граждан, Ф Д Демидов, В С Карпичев, Т А Кононенко, А Г Прохода,

⁶ Управление персоналом / Под ред Аксенова Е А Базарова Т Ю, Еремина Б Л – М, 2002, Егоршин А П Управление персоналом – Н Новгород, 2005 Касаткин И А Методология статистической оценки эффективности управления персоналом Дисс канд экон наук – М, 1999, Никитина И А Эффективность систем управления персоналом СПб, 1998, Одегов Ю Г, Карташова Л В Управление персоналом оценка эффективности – М, 2002, Управление персоналом / Самыгин С И [и др.] – Ростов-на-Дону, 2006, Управление человеческими ресурсами / С А Шапиро – М, 2005

⁷ Исаев З Э Социальные аспекты профессионального развития кадров государственной гражданской службы Дисс канд социол наук - М, 2004, Магомедов К О Социология государственной службы – М, 2007, Мельников В П, Нечипоренко В С Государственная служба в России отечественный опыт организации и современность – М 2004, Пономаренко Б Т Система профессионального обучения государственных служащих – М, 2006 Сулемов В А Государственная кадровая политика в современной России теория, история, новые реалии Монография – М, 2006, Турчинов А И Профессионализация и кадровая политика проблемы развития теории и практики - М, 1998, Хохлов А А Основы социологии государственной власти и кадровой деятельности – Орел, 2005

В Л Романов, В М Соколов, Ю А Ткаченко и др⁸

Особого внимания заслуживают работы связанные с оценкой эффективности тех или иных образовательных процессов (В Э Бойков, Ю М Забродин, Т И Муханова, Л Осиленкер, И С Парфенова, Б О Шуляковский)⁹, эффективностью управления системой образования (И И Задорожная, И Мятликова, В Г Новиков),¹⁰ а также оценкой качества обучения (С Г Воровщиков, М М Поташник, Д В Татяченко)¹¹

Тем не менее, несмотря на достаточно большое количество работ, посвященных исследованию различных аспектов феномена эффективности, совершенствованию системы обучения, изучение проблемы социальной

⁸ Афанасьев В Я Управление системой обучения государственных служащих нового поколения Дисс докт экон ом наук – М, 2000, Бакушев В В, Демидов Ф Д, Профессиональное образование в начале нового века и подготовка государственных служащих – М, 2003, Инновационная подготовка кадров государственной службы / Под общ ред В Л Романова, Л А Василенко – М, 2006, Васютин Ю С Профессиональное образование кадров государственной службы и местного самоуправления – Орел, 1998, Граждан В Д Государственная гражданская служба – М, 2005, Кононенко Т А Информационное обеспечение в структуре дополнительного профессионального образования государственных служащих Дисс канд социол наук – М, 2003, Прохода А Г Оптимизация процесса развития дополнительного профессионального образования государственных служащих Дисс канд пед наук – М, 2002, Нравственные основы государственной службы России / Под общ ред В М Соколова – М, 2003, Ткаченко Ю А Организационные и правовые основы обучения государственных служащих – М, 2001

⁹ Переподготовка и повышение квалификации государственных служащих и эффективность их работы / Под общ ред Бойкова В Э и Забродина Ю М – М, 2000, Муханова Т И Социальная эффективность инноваций в непрерывном образовании Дисс канд экон наук – СПб, 2002, Осиленкер Л Дистанционное и традиционное образование социально-экономическая эффективность // Высшее образование сегодня – 2006 – № 7 Парфенова И С Социальная эффективность профессиональной переподготовки безработных опыт социолого-управленческого анализа Дисс канд социол наук – Екатеринбург, 2005, Шуляковский Б О Социально-экономическая эффективность послевузовского профессионального образования высшей школы Дисс канд экон наук – СПб, 2002

¹⁰ Задорожная И И Трудоустройство выпускников вузов социологический анализ Дисс канд социол наук – М, 2004, Мятликова И Управление сферой обучения государственных служащих социологический аспект [на материалах Сахалинской области] // Государственная служба – 2006 – № 6, Новиков В Г Социальная эффективность управления региональной системой образования Дисс докт социол наук – Тюмень, 2004

¹¹ Татяченко Д В, Воровщиков С Г Управление качеством образования входение в проблему – Челябинск 1995, Управление качеством образования Практикоориентированная монография и методическое пособие/ Под ред М М Поташника – М, 2000

эффективности обучения показало ее недостаточно глубокую проработанность на теоретическом и методологическом уровне Слабо изучена сущность самого понятия «социальная эффективность», принципы и критерии ее оценки Практически отсутствуют работы затрагивающие какие-либо аспекты социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих Все эти обстоятельства побудили автора к специальному исследованию указанной проблемы

Объект исследования – система профессионального обучения государственных гражданских служащих

Предмет исследования – социальная эффективность профессионального обучения государственных гражданских служащих

Цель диссертационного исследования состоит в осуществлении на основе теоретического и эмпирического социологического анализа оценки социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих и разработке практических рекомендаций по ее повышению

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих **задач исследования**:

- изучить и обобщить теоретико-методологические подходы к исследованию понятия социальной эффективности, конкретизировать его сущность и содержание,

- выявить особенности социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих в контексте управления системой профессионального обучения,

- предложить и обосновать систему критериев и показателей социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих,

- проанализировать качество подготовки уровень организации учебного процесса и степень удовлетворенности гражданских служащих профессиональным обучением,

- дать характеристику доступности профессионального обучения

гражданских служащих, востребованности его результатов,

– разработать приоритетные направления повышения социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих

Теоретико-методологическая база исследования.

При изучении поставленной проблемы активно использовалась методология социолого-управленческих исследований, прежде всего структурно-функционального анализа Т Парсонса и Р Мертона, концепция информационного общества Д Белла В качестве основных теоретических концепций приняты идеи о трактовке понятия эффективности с позиции классической теории управления Ф Тейлора, концепции социального действия и рациональной бюрократии М Вебера, школы человеческих отношений Э Мэйо, системного и синергетического подходов в управлении

На разных этапах выполнения диссертации использовались структурно-функциональный, системный и статистический методы анализа Оказались полезными также отдельные методы теории управления, прикладной социологии, научного познания абстрагирование, анализ и синтез, сравнение и др

Источниковую базу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, Закона Российской Федерации «Об образовании», федеральных законов «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих», другие нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, данные Федеральной службы государственной статистики, Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы, Концепция административной реформы в 2006-2008 годах, а также монографии и публикации в периодических научных изданиях, источники сети Интернет

Эмпирической базой настоящей работы являются

1) результаты конкретно-социологических исследований, проведенных автором

– социологический опрос слушателей курсов профессиональной переподготовки и повышения квалификации по теме «Социальная эффективность дополнительного профессионального обучения государственных гражданских служащих» (октябрь 2005 г.) Опрос проведен в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а также в ее региональных представительствах. Поволжской академии государственной службы (филиал в г. Балашове) и Северо-западной академии государственной службы (филиал в г. Калуге) Всего опрошено 472 человека Индекс исследования в диссертации СЭДПО-05,

– социологический опрос студентов 3-5 курса очной формы обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление» Калужского филиала Северо-западной академии государственной службы по теме «Социальная эффективность профессиональной подготовки кадров для государственной гражданской службы и проблемы трудоустройства выпускников вузов» (22-23 мая 2006г.) Всего опрошено 144 человека Индекс СЭППК-06,

2) результаты комплексного социологического исследования, проведенного кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ, в котором диссертант принимал непосредственное участие «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (март 2006 г.) Опрос проведен в 17 субъектах РФ Всего опрошено 1102 государственных гражданских служащих и 120 экспертов, в качестве которых выступили работники, имеющие большой стаж работы в органах государственной власти и управления Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов Индекс ПФРГТС-06,

3) результаты вторичного анализа материалов социологических исследований

– социологический опрос, проведенный Социологическим центром РАГС при Президенте РФ «Мнения слушателей и преподавателей РАГС о

качестве и эффективности учебного процесса» (10-17 декабря 2001 г) Опрошено 520 слушателей 3-5 курсов заочного и 3-4 курсов вечернего (очно-заочного) отделений, 207 преподавателей, включая совместителей и почасовиков Выборка репрезентативна по полу, возрасту, специальности обучения Руководитель исследования – д с н, профессор В Э Бойков Индекс МСПР-01,

– социологический опрос, проведенный Социологическим центром РАГС при Президенте РФ «Кадровый потенциал органов исполнительной власти» (17-27 ноября 2003 г) Опрошены 1076 работников федеральных органов исполнительной власти на федеральном уровне, федеральных органов исполнительной власти на территориальном уровне и органов исполнительной власти субъектов Федерации, замещающих руководящие должности в 16 субъектах РФ, а также 147 экспертов, в качестве которых выступили руководители государственных органов, их заместители, работники кадровых служб, а также работники курирующие вопросы профессионального обучения кадров указанных ведомств Руководитель исследования – д с н, профессор В Э Бойков Индекс КПОИВ-03,

– социологический опрос ректоров подведомственных РАГС образовательных учреждений и директоров их филиалов, проведенный социологическим центром РАГС при Президенте РФ (20 января 2005 г) Опрошены 39 человек Руководитель исследования – д с н, профессор В Э Бойков Индекс ОРРДФ-05,

– социологический опрос участников международного форума «Гарантии качества образования» (5-6 декабря 2006 г), проведенный социологическим центром РАГС при Президенте РФ по заказу Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Опрошены 92 человека Индекс ГКО-06

Кроме того, для вторичного анализа автором использованы материалы социологических исследований, проведенных Всероссийским центром исследования общественного мнения (ВЦИОМ) по проблемам эффективности образования

В процессе работы автор использовал аналитические и

информационные материалы органов исполнительной власти, а также образовательных учреждений, осуществляющих профессиональное обучение кадров государственной гражданской службы по вопросам оценки его эффективности

Основные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем

1 Рассмотрены и обобщены основные теоретико-методологические подходы к исследованию феномена эффективности, конкретизированы его сущность и содержание. Установлено, что в определении социальной эффективности профессионального обучения необходимо учитывать следующие ключевые моменты: степень достижения позитивных, предотвращения отрицательных с социальной точки зрения изменений, достижение поставленной цели в качестве обязательного элемента, открытость системы профессионального обучения, ее взаимодействия с окружающей средой.

2 Выявлена необходимость использования социальной эффективности в качестве комплексной характеристики профессионального обучения в целях применения полученных результатов в управлении системой профессионального обучения государственных гражданских служащих. Предложена интегральная авторская трактовка понятия социальной эффективности применительно к профессиональному обучению государственных служащих как качественно-количественной характеристики степени достижения позитивных, а также предотвращения отрицательных с социальной точки зрения изменений в результате целенаправленного и планомерного процесса передачи и усвоения знаний, умений, навыков и способов познавательной деятельности кадров государственной гражданской службы, необходимых для осуществления ими профессиональной деятельности.

3 Обоснована система критериев и показателей социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих. Предложены следующие критерии: доступность обучения, уровень удовлетворенности обучаемых; качество итоговой подготовки, уровень организации учебного процесса, востребованность результатов обучения, а также показатели соотношения гражданских служащих, прошедших обучение к

запланированному числу обучаемых, степень новизны полученных знаний; удельный вес гражданских служащих, получивших повышение в должности, зачисленных в резерв среди всех прошедших обучение и др

4 Разработана и эмпирически апробирована методика измерения предложенных критериев и показателей эффективности с помощью социологического инструментария, а также предложена математическая модель для их анализа. Выявлены основные причины неудовлетворенности гражданских служащих состоянием системы профессионального обучения в целом несоответствие направленности полученного базового образования и его качества требованиям, предъявляемым к квалификации служащих, слабая связь между обучением и практической деятельностью, уровень квалификации профессорско-преподавательского состава, а также используемые формы и методы обучения.

5 В результате проведенного социологического анализа показана важность оценки эффективности профессионального обучения гражданских служащих по критериям доступности и востребованности, которые могут использоваться в дальнейшем государственными органами при планировании и организации деятельности по формированию своего кадрового состава. Установлено также, что уровень социальной эффективности по указанным критериям в настоящее время является достаточно низким. Значительная часть гражданских служащих не проходит обучение в установленные законодательством сроки, часто результаты обучения остаются неиспользованными в дальнейшей работе служащих и не отражаются на их должностном росте, отсутствуют отлаженные механизмы трудоустройства выпускников вузов, проходящих базовую профессиональную подготовку для государственной гражданской службы и др

6 Разработаны рекомендации по повышению социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих: усиление связи обучения с практической деятельностью, введение сопоставимой с требованиями европейского сообщества системы обеспечения качества образовательных учреждений; увеличение роли кадровых служб и ответственности руководителей государственных органов в реализации программ профес-

сионального развития кадров, совершенствование координации и контроля деятельности государственных органов и учебных заведений по вопросам подготовки кадров для государственной гражданской службы и трудоустройства выпускников вузов на основе предложенных механизмов и др

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что разработанные автором положения и рекомендации могут быть использованы

- органом по управлению государственной службой (до его образования – соответствующими государственными органами в соответствии с законодательством) для выработки мероприятий по повышению эффективности профессионального обучения гражданских служащих,

- государственными органами, а также структурными подразделениями данных органов по вопросам государственной службы и кадров при разработке программ профессионального развития своего кадрового состава,

- образовательными учреждениями, осуществляющими подготовку, переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих для подготовки и реализации образовательных программ

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования были изложены на методологических семинарах, заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а также в докладах и научных сообщениях автора на межвузовских научно-практических конференциях молодых ученых (Москва, 17 марта 2005 г, 28 марта 2006 г), междисциплинарной аспирантской конференции (Санкт-Петербург, 13-14 мая 2005 г), V Всероссийской конференции молодых ученых (Москва, 22-23 ноября 2005 г)

Структура работы Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, трех приложений

II. Основное содержание работы

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного

исследования, анализируется степень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цель и задачи работы, раскрываются теоретико-методологическая основа, источниковая и эмпирическая база диссертации, дается характеристика научной новизны результатов исследования и его практической значимости

В первой главе **«Теоретико-методологические основы исследования социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих»** раскрываются концептуальные подходы к изучению социальной эффективности применительно к особенностям профессионального обучения гражданских служащих, обосновываются критерии и показатели ее оценки

В первом параграфе **«Сущность и содержание социальной эффективности»** автором проведен сравнительный анализ работ, посвященных эффективности в целом, исследованы и систематизированы различные методологические подходы к пониманию ее сущности и содержания

В работе показано, что категория эффективности изучается в рамках многих научных дисциплин и наиболее детально разработана в экономической теории, где под ней понимается соотношение между полученными результатами производства и затратами. В дальнейшем она получила развитие в теории управления, где в ее содержание в качестве обязательного элемента было добавлено достижение цели

Школа человеческих отношений, а в последствии наука управления персоналом, изменили чисто механистическое понимание эффективности через формальное достижение цели, введя понятие «социальная эффективность» и рассматривая любые изменения в организации в контексте удовлетворения ожидания потребностей и интересов ее работников

Дальнейшее изучение данной категории в рамках кибернетического и синергетического подходов значительно расширило представление о ее содержании. В частности, предполагается, что при определении социальной эффективности деятельности организации нужно рассматривать ее как открытую систему, активно взаимодействующую с окружающей средой

На основе анализа различных подходов к определению социальной

эффективности в целом автор экстраполирует полученные выводы применительно к социальной эффективности профессионального обучения, при определении которой необходимо учитывать следующее

- степень достижения позитивных, а также предотвращения отрицательных социальных изменений,
 - достижение поставленной цели в качестве обязательного элемента,
 - открытость системы профессионального обучения
- Следует учитывать возможное распространение и степень влияния различных социальных эффектов не только внутри образовательного учреждения или государственного органа, являющегося заказчиком обучения, но и за их пределами

Во втором параграфе **«Профессиональное обучение государственных гражданских служащих как объект оценки социальной эффективности»** делается акцент на особенностях оценки социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих

Автором показана важность профессионального обучения, которую оно приобрело в современном обществе. Переход к новой образовательной модели XXI века, в основе которой лежат принципы инновационной, опережающей подготовки, многие ученые связывают с новым этапом развития современного общества, поиском путей к решению глобальных проблем современности, что становится особенно актуальным для кадров государственного управления. Инновационное обучение гражданских служащих призвано способствовать развитию их знаний и умений участвовать в государственно-управленческой деятельности, решать сложные проблемы в жизни общества и граждан преимущественно не вслед их действию, а с опережением. В связи с этим предъявляются новые требования к современной оценке профессионального обучения, эффективность которого должна измеряться не только характеристиками учебного процесса, но и с помощью критериев социальной эффективности, использование которых, по мнению автора, будет способствовать переходу на новый, более качественный уровень управления системой профессионального обучения государственных гражданских служащих

На основе объединения различных подходов к определению понятий «социальная эффективность» и «профессиональное обучение» в работе дается обобщающее определение социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих как качественно-количественной характеристики степени достижения позитивных, а также предотвращения отрицательных с социальной точки зрения изменений (социальных эффектов), в результате целенаправленного и планомерного процесса передачи и усвоения знаний, умений, навыков и способов познавательной деятельности кадров государственной гражданской службы, необходимых для осуществления ими профессиональной деятельности

В третьем параграфе **«Критерии и показатели социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих»** обоснована комплексная система оценки социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих

В диссертации под критериями понимаются признаки, грани, стороны обучения, посредством анализа которых можно дать его качественную характеристику. Показатели в свою очередь отражают численную оценку. В работе выделяются абсолютные (например, число прошедших обучение за определенный период и т.п.) и относительные (например, соотношение лиц, прошедших обучение, к общему числу работников и т.п.) показатели. Непосредственными индикаторами показателей, то есть доступными для измерения характеристиками объекта, могут выступать различные индексы, коэффициенты и т.д.

Автором выделяется следующая система критериев и показателей

– доступность обучения (количество государственных служащих имеющих возможность проходить обучение, оценка госслужащими доступности выбранной программы обучения, временные затраты на обучение и т.д.),

– уровень удовлетворенности обучаемых (степень удовлетворенности обучением в целом, профессорско-преподавательским составом, методами и формами обучения и т.д.),

– качество итоговой подготовки (объем и глубина полученных знаний,

степень их новизны, степень соответствия полученных знаний умений и навыков должностным обязанностям и т.д.),

– уровень организации учебного процесса (методы и средства обучения, качество профессорско-преподавательского состава и т.д.),

– востребованность результатов обучения (показатели, характеризующие продвижение по службе после прохождения обучения, выдвижение в резерв, повышение размера оплаты труда и т.д.)

Вторая глава диссертации **«Оценка социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих»** посвящена практической оценке эффективности обучения на основании предложенных в первой главе критериев и показателей социальной эффективности профессионального обучения, а также разработке предложений по ее повышению

В первом параграфе **«Анализ качества подготовки, уровня организации учебного процесса и степени удовлетворенности гражданских служащих профессиональным обучением»** проводится оценка эффективности обучения по указанным критериям

В результате проведенного анализа выявлено, что большинство служащих в той или иной степени удовлетворены состоянием системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации, однако существуют факторы неудовлетворенности. Прежде всего – слабая связь между направленностью полученного базового образования и выполняемой работой. Так, менее половины гражданских служащих (42,7%) с уверенностью считают, что их базовое образование по полученной специальности соответствует содержанию занимаемой в настоящее время должности¹²

Определена зависимость удовлетворенности обучением от возрастного состава слушателей, уровня их предварительной подготовки, конкретного образовательного учреждения, уровня квалификации его профессорско-преподавательского состава и состояния материально-технической базы

В результате оценки качества обучения также были выявлены проблемы, существующие в региональных образовательных учреждениях

¹² Индекс ПФРГГС-06

Например, анализ образовательных программ 40 образовательных учреждений Сибирского федерального округа по учебной дисциплине «Система государственного и муниципального управления» показал, что только 53% из них соответствуют в достаточной степени государственному образовательному стандарту и отвечают современным потребностям подготовки государственных служащих

Особого внимания заслуживает качество практической подготовки. Около половины опрошенных слушателей из числа гражданских служащих (49,2%), отмечают, что занятия имеют слабую связь с их практической деятельностью¹³

Результаты проведенного исследования показали, что требует пересмотра организация учебного процесса, в которой в основном преобладают традиционные формы и методы обучения лекции, практические занятия и т.д. Выявлено, что большинство слушателей, особенно среди представителей молодого поколения, предпочитает активные формы обучения, получение информации в электронном виде при помощи электронных учебников, справочных баз данных, Интернета и других дистанционных образовательных технологий

Во втором параграфе **«Характеристика доступности профессионального обучения гражданских служащих, востребованности его результатов»** дается оценка профессионального обучения по критериям доступности и востребованности

Анализ уровня доступности обучения на основе изучения статистических данных выявил, что более трети гражданских служащих (35,7%) не получают дополнительного профессионального образования с установленной законодательством периодичностью – раз в три года¹⁴. Среди основных причин мешающих гражданским служащим регулярно заниматься

¹³ Индекс СЭДПО-05

¹⁴ Дополнительное профессиональное образование работников, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы, выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы в 2005 году. Статистический бюллетень // Федеральная служба государственной статистики (Росстат) – М., 2006 – С 108

повышением своей квалификации, по их мнению, является перегруженность работой, а также низкий уровень мотивации к учебе. Одной из причин, недоступности базового профессионального образования в сфере государственного и муниципального управления для социально незащищенных слоев населения является его платность. Исследование подтверждает, что большинство россиян считает, что базовое высшее образование должно быть в основном бесплатным.

Немаловажную роль в оценке социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих играет решение проблемы востребованности его результатов, в том числе усиление связи между профессионально-квалификационным развитием и должностным ростом. Как показывают результаты социологических опросов, лишь менее четверти работников государственных органов (19,1%) отмечает, что профессиональная переподготовка и повышение квалификации значительно способствуют их должностному росту. Более того, результаты обучения часто не учитываются при прохождении аттестации и зачислении в резерв¹⁵.

Еще одна важная проблема, которая затрагивается в работе и напрямую связана с востребованностью профессионального обучения – трудоустройство молодых специалистов. Значительная часть выпускников вузов, получивших профессиональную подготовку для государственной гражданской службы, не устраивается по специальности. По данным опроса, проведенного автором среди выпускников очной формы обучения Калужского филиала СЗАГС по специальности «Государственное и муниципальное управление», менее половины из них (47,2%) хотели бы и планируют связать свою дальнейшую карьеру с поступлением на государственную (муниципальную) службу, а 27,1% ответивших вообще не видят никаких перспектив для трудоустройства после окончания вуза¹⁶.

В качестве положительного примера решения вопросов доступности и востребованности результатов обучения в работе рассматривается деятельность Московского городского института управления Мэрии Москвы (МГИУ).

¹⁵ Индекс ПФРГТС-06

¹⁶ Индекс СЭППК-06

В третьем параграфе «**Основные направления повышения социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих**» разработаны практические рекомендации по совершенствованию системы профессионального обучения с целью повышения ее эффективности

В результате проведенного в диссертации анализа автор приходит к выводу, что основным направлением по повышению социальной эффективности профессионального обучения гражданских служащих должно стать усиление его связи с практической деятельностью. Данное обстоятельство полностью подтверждается также мнением самих государственных служащих (66,5%) и экспертов (65,3%), высказанным по этому направлению¹⁷

В качестве одного из путей совершенствования диссертантом предлагается введение сопоставимой с требованиями европейского сообщества системы обеспечения качества образовательных учреждений и образовательных программ вузов с целью создания внутривузовских систем контроля качества образования и привлечение к внешней оценке деятельности вузов студентов и работодателей

Важным направлением государственной политики в сфере образования, по мнению автора, должно стать развитие непрерывного образования, основанного, в том числе, на принципах «обучающей организации», увеличения роли кадровых служб и руководителей государственных органов в реализации программ профессионального развития кадров

Наиболее эффективному использованию самообразования в качестве ключевого элемента построения системы непрерывного образования, повышению доступности обучения должно способствовать активное использование дистанционных образовательных технологий.

Другим важным направлением в решении задачи повышения социальной эффективности профессионального обучения государственных гражданских служащих, по мнению автора, может стать установление взаимосвязи между содержанием профессионального обучения гражданских

¹⁷ Индекс КПОИВ-03

служащих, критериями и показателями оценки его эффективности с критериями и показателями эффективности и результативности деятельности государственного органа, а также самих служащих

В качестве предложения по решению проблемы востребованности базового образования в работе предлагается механизм совершенствования координации и контроля деятельности государственных органов и учебных заведений по вопросам подготовки кадров для государственной гражданской службы и трудоустройства выпускников вузов, осуществляющих базовую подготовку данных кадров на примере использования методологии структурно-функционального анализа Т Парсонса

В **Заключении** автор подводит итоги исследования и делает ряд выводов. Одним из ключевых является вывод о том, что выявление и раскрытие сущности и содержания социальной эффективности обучения, а также обоснование критериев и показателей ее оценки является важным фактором в решении задачи дальнейшего развития и повышения эффективности управления системой профессионального образования Российской Федерации

Приложения содержат информационные материалы проведенного автором в рамках работы над диссертацией социологического исследования

Основные выводы и положения **диссертационного исследования** нашли отражение в **следующих публикациях** автора

1. Становов А А. Критерии социальной эффективности профессионального обучения государственных служащих // Власть и управление в современном мире материалы совместной междисциплинарной аспирантской конференции РАГС-СЗАГС – Спб . Изд-во СЗАГС, 2005 – 0,2 п л

2 Становов А А К вопросу об оценке социальной эффективности профессионального обучения государственных служащих // Российская наука управления и управленческие кадры история и современность Материалы пятой межвузовской научно-практической конференции молодых ученых – М Изд-во РАГС, 2005 – 0,6 п л

3. Становов А А Влияние мотивации на эффективность профессионального обучения государственных гражданских служащих //

Россия в современном мире Т 5 – М ИНИОН РАН, 2006 – 0,2 п л

4 Становов А А Эволюция научных представлений об оценке социальной эффективности профессионального обучения кадров государственной службы // Советский период развития социологии и современность. Материалы шестой межвузовской научно-практической конференции молодых ученых – М Изд-во РАГС, 2006 – 0,5 п л

5 Становов А А Доступность профессионального обучения государственных гражданских служащих как критерий его социальной эффективности // Социология власти вестник социологического центра РАГС – М Изд-во РАГС, 2007 – №2 – 0,4 п л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

СТАНОВОВА Алексея Анатольевича

Тема диссертационного исследования
«Социальная эффективность профессионального обучения
государственных гражданских служащих»

Научный руководитель
ПАНИН Игорь Николаевич
кандидат философских наук, доцент

Изготовление оригинал-макета
СТАНОВОВ Алексей Анатольевич

Подписано в печать 04 05. Тираж 80 экз
Усл п л 1,0

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 250

119606, г Москва, пр-т Вернадского, 84