

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования
«Восточно-Сибирский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Ю. Р. Герасимова, Е. А. Шацкая

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Учебно-методическое пособие

Иркутск
Восточно-Сибирский институт МВД России
2017

УДК 316
ББК 60.5

Печатается по решению редакционно-издательского совета
ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»

Рецензенты:

Р. В. Нигматуллин — зам. начальника Уфимского юридического института
МВД России (по научной работе), д-р юрид. наук, проф.;

М. А. Куцая — зам. начальника факультета профессиональной подготовки
Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института
МВД России, канд. филос. наук, доц.

Герасимова Ю. Р., Шацкая Е. А. Управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в системе высшего образования: социологический аспект: учебно-методическое пособие / Ю. Р. Герасимова, Е. А. Шацкая — Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2017. — 92 с.

Настоящее учебно-методическое пособие посвящено кадровому обеспечению государственных органов. Актуальность данной тематики для нашей страны возросла в связи с преобразованием органов государственной власти. Кроме этого, она определяется недостаточной разработкой вопроса управления профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в системе высшего образования.

В работе представлены методы и инструменты социологического анализа профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в высшем учебном заведении, применение которых возможно при анализе профессиональной подготовки курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

Предназначено для слушателей образовательных организаций МВД России, обучающихся по программам дополнительного профессионального образования, научно-педагогического состава образовательных организаций МВД России

УДК 316
ББК 60.5

© Герасимова Ю. Р., Шацкая Е. А., 2017

© ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России», 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	
§ 1. Основные научные подходы к исследованию государственных гражданских служащих в истории науки	11
§ 2. Понятие «государственные гражданские служащие» в контексте социологии управления	26
§ 3. Профессиографический метод в оценке уровня профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в вузе	45
ГЛАВА 2. РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ	
§ 1. Социальное управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих	52
§ 2. Профессиональная подготовка государственных гражданских служащих в Забайкальском крае	66
§ 3. Оптимизации управления профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в вузе.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	81
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	85

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе в условиях социальных, политических, экономических трансформаций существует необходимость изучения широкого круга вопросов, связанных с кадровым обеспечением всех сфер жизнедеятельности общества. Имеют большую значимость вопросы профессиональной подготовки специалистов в области государственного управления. Перспективы развития государственной гражданской службы во многом определяются качественным составом гражданских служащих, их профессиональной, деловой и моральной подготовленностью к выполнению возложенных на них функций.

Профессиональное мастерство государственных гражданских служащих обуславливает жизнеспособность и эффективность функционирования всей системы государственного управления. Возрастает потребность в профессиональной подготовке кадров, владеющих современными профессиональными знаниями в сфере государственного управления, обладающих определёнными навыками и умениями, готовых применять их в быстро меняющихся условиях. В современном обществе особенно важно повышать качество обучения государственных гражданских служащих, актуализировать содержание и активизировать учебный процесс, применять разнообразные методы оценки образовательных результатов в системе высшего профессионального образования.

Несмотря на интерес к изучаемой проблеме в сфере педагогики, психологии, всё же недостаточно социологических исследований, посвящённых анализу управления профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих. Социологический анализ позволит выявить направления оптимизации профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. Необходимость в социологическом осмыслении профессиональной пригодности государственных гражданских служащих в системе высшего образования актуализирует изучаемую проблему.

Анализ отечественной и зарубежной литературы показывает, что проблеме комплектования государственных органов подготовленными кадрами уделялось пристальное внимание.

Изначально требования к образованию, умению рассуждать и др. предъявлялись небольшому кругу лиц, участвующих в управлении. Этому направлению посвящены труды мыслителей Древней Греции (Аристотель, Пифагор,

Платон, Протагор, Сократ¹ и др.), Китая (Конфуций, Мо-цзы² и др.), Рима (Цицерон³ и др.). Постепенно, с развитием общественных отношений сфера влияния управляющих расширялась, и требования к уровню образования и подготовленности распространились и на тех, кто призван исполнять решения. В эпоху Возрождения и Просвещения данный вопрос рассматривали Г. В. Ф. Гегель, Д. Заточник, Дж. Локк, Н. Макиавелли, И. С. Пересветов, С. Полоцкий⁴ и др. Ж. Кальвин, А. М. Курбский⁵ полагали, что правом на управление обладает тот, кто имеет нравственное превосходство, а профессиональная деятельность — это «божье предназначение». Важность человеческого разума, его роль в управлении общественными отношениями, наличие таланта к управлению выделяли И. Кант, М. Лютер, Ш. Л. Монтескье, К. А. де Р. Сен-Симон⁶ и др.

¹ *Аристотель*. Никомахова этика. Соч.: в 4-х т. / пер. с древнегреч.; общ. ред. А.И. Доватура. — М.: Мысль, 1983. — Т. 4. — 830 с.; *Аристотель*. Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. — Мн.: Литература, 1998. — 1392с.; *Головин И.* Этическая философия по Сократу: мораль и нравственность // Философская база «Радула». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://filosbank.narod.ru/Fails/Filosofi/Htm/Sokrat.htm>; Государство и право в теориях мыслителей Древней Греции. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://frankov.kiev.ua/>; *Платон*. Государство. Законы. Политик. — М.: Мысль, 1998. — 798с.; *Платон*. Диалоги / пер. с древнегреч., сост., ред. и авт. вступит. ст. А. Ф. Лосев; авт. примеч. А.А. Тахо-Годи. — М.: Мысль, 2000. — 607с.; Протагор из Абдеры. Биография [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.epwr.ru/quotauthor/txt_492.php.

² *Мо-цзы*. Биография и труды Мо-цзы / Библиотекарь.Ру. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/filosofia/8.htm>; *Переломов Л. С.* Конфуций Лунь Юй. — М.: Вост. лит., 2001. — 168 с.

³ *Цицерон М. Т.* О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях. Речи. Письма / авт. предисл. Е. И. Темнова. — М.: Мысль, 1999. — 782 с.

⁴ *Гегель Г. В. Ф.* Философия права / пер. Б. Г. Столпнера, М. И. Левиной; ред. и сост. Д. А. Керимов, В. С. Нерсисянц. — М.: Мысль, 1990. — 524 с.; *Локк Дж.* Два трактата о правлении [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://grachev62.narod.ru/lock/content.html>; *Макиавелли Н.* Государь: Соч. / пер. Г. Муравьевой. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://lib.ru/POLITOLOG/MAKIAWELLI/sochineniq.txt>; Моление Даниила Заточника / пер. Д. С. Лихачева. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://old-russian.chat.ru/14zatoch.htm>; *Пересветов И. С.* / Электронные публикации Института русской литературы (Пушкинского дома) РАН. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=4507>; *Симеон Полоцкий.* Жезл правления [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://imwerden.de/cat/modules.php?name=books&pa=showbook&pid=1007>.

⁵ *Золотухина Н. М.* Князь А. М. Курбский и его «История о великом князе Московском» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://fershal.narod.ru/Memories/Texts/Kurbsky/Kurbsky.htm>; *Ким Сун-чжон.* Жан Кальвин и некоторые проблемы швейцарской Реформации [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://lib.ru/HISTORY/CALVIN/calvin.txt>.

⁶ Кант и психологизм в конце XX века: сб. [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека по философии. Режим доступа: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000562/index.shtml>; *Монтескье Ш. Л.* О духе законов [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://read.newlibrary.ru/read/sharl_lui_monteskie/o_duhe_zakonov.html; *Прилепко Е. М.* Сен-Симон // Новейший философский словарь. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Философский%20словарь/>; *Соловьёв Э.* Время и дело Мартина Лютера [Электронный ресурс] // Науч.-просветит. журн. «Скепсис». Режим доступа: http://sceptsis.ru/library/id_2638.html.

Огромный вклад в развитие социологического подхода к анализу профессиональной подготовки государственных служащих внесли Д. Белл, Э. М. Вебер, А. У. Гоулднер, Г. Д. Лассвелл, Э. Тоффлер⁷ и др. Социально-психологические аспекты подготовки рассматривали Э. Мэйо, Д. Макгрегор, А. Маслоу, Ф. Херцберг и др.

В разрезе менеджеристского подхода профессиональное обучение, профессиональный отбор государственных служащих развивали А. А. Богданов, Т. В. Вильсон, А. Ф. Журавский, П. М. Керженцев, Г. Ливитт, Ф. Тейлор, М. Хольцер⁸ и др.

Социологию управления, изучающую процессы управления в социальных системах, развивали В. И. Аленочкин, Ю. П. Аверин, Н. Б. Андренов, Г. Е. Зборовский, А. И. Кравченко, Ж. Т. Тощенко⁹ и др.

Государственная гражданская служба как социальная система рассматривалась через призму публично-правовых отношений (Г. В. Атаманчук, В. Г. Игнатов, Н. М. Коркунов, В. А. Мальцев, В. П. Мельников и др.), как правовой институт (А. А. Гришковец, А. А. Демина, Б. М. Лазарев, В. М. Манохин, В. П. Мельников, А. Ф. Ноздрачев, Ю. Н. Старилова, А. П. Сычѳв и др.), как социальный институт (В. Д. Граждан, В. Г. Игнатов, Б. В. Лытов, К. О. Магомедов, А. В. Понеделков и др.).

Реформирование государственной службы, проблемы формирования кадрового состава, рассмотрены Л. В. Вагиной, И. Н. Паниным¹⁰.

Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации проводятся социологические исследования, результаты

⁷ Вебер Э. М. Избранные произведения [Электронный ресурс] // Библиотека социологии Гумер. Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/vebizbr/01.php; Гоулднер А. У. Наступающий кризис западной социологии. — М.: Наука, 2003. — 576 с.; Тоффлер Э. Третья волна. — М.: Изд-во АСТ, 1999. — 776 с.; Bell D. The coming of post-industrial society: A venture of social forecasting. — N. Y.: Basic Books, 1973; Lasswell H. D. The relation of ideological intelligence to public policy. — Ethics, 1942.

⁸ Богданов А. А. Тектология — Всеобщая организационная наука [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uf.kgsu.ru/lib/>; Журавский А. Ф. Научная организация труда. — М.: Гос. изд-во, 1926. — 220 с.; Керженцев П. М. Принципы организации. Избранные произведения. — М.: Экономика, 1968. — 464 с.; Ливитт Г. Сверху вниз. — М.: Омега-Л, 2005. — 220 с.; Эффективность государственного управления: пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. — М.: Рос. экон. журн., 1998. — 848 с.; Frederick T. W. Principles of Scientific Management. — N. Y.: Harper&Bros., 1911.

⁹ Аленочкин В. И. Социология управления. — Чита, 2004. — 245 с.; Аверин Ю. П. Системы социального управления в обществе: модель социол. анализа. — М., 1997. — 434 с.; Андренов Н. Б. Социальное управление как объект философско-социального анализа. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2000. — 212 с.; Зборовский Г. Е. Социология управления. — М.: Гардарики, 2008. — 272 с.; Кравченко А. И. Социология управления: фундаментальный курс. — М.: Акад. проект, 2006. — 1136 с.; Тощенко Ж. Т. Социология труда: опыт нового прочтения. — М.: Мысль, 2005. — 333 с.

¹⁰ Вагина Л. В. Актуальные проблемы реформирования государственной службы РФ. — 2-е изд. — М.: Изд-во РАГС, 2007. — 97 с.; Вагина Л. В. Реформирование государственной службы РФ: схемы и комментарии. М.: ЮРКНИГА, 2006. — 240 с.

которых отражены в работах В. Э. Бойкова, К. О. Магомедова, О. А. Митрошенкова, И. Н. Панина, А. В. Понеделкова, А. И. Турчинова, Е. Смирнова, А. Старостина¹¹ и др.

Региональные аспекты государственной службы рассмотрены в работах О. А. Астраханцевой, Т. Е. Бейдиной, А. И. Варьянова, В. А. Лапиной, Н. В. Лимберова, О. В. Лобцовой¹² и др.

Основными элементами гражданской службы являются служащие, которые представляют социально-профессиональную группу. Изучением феномена «социальные группы» занимались Т. Гоббс, Г. Зиммель, Ч. Х. Кули, Р. К. Мертон, Н. Смелзер, П. А. Сорокин¹³ и др. Среди отечественных современных учёных, исследующих государственных служащих как про-

¹¹ *Бойков В. Э.* Отношение государственных служащих к профессиональной учёбе // Социология власти. 2007. — № 2. — С. 29–46; *Магомедов К. О.* Государственная служба и кадровая политики: теория и практика: информ.-аналит. мат-лы по результатам социол. исследований, проведённых кафедрой гос. службы и кадровой политики Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации в 2001–2006 гг. Ульяновск: Печатный двор, 2007. — 272 с.; *Митрошенков О. А.* Государственная гражданская служба России в оценках экспертов и населения // Социол. исслед. — 2006. — № 8. — С. 88–98; *Панин И. Н.* Система социальной защиты государственных гражданских служащих (Материалы лекции-презентации). — М.: РАГС, 2007. — 67 с.; *Смирнов Е.* Жизненные стратегии государственных служащих // Гос. служба. — 2002. — № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rags.ru/akadem/all/18-2002/18-2002-108.html>.

¹² *Астраханцева О. А.* Эффективность управленческой деятельности в службе занятости населения (на материалах Читинской обл.): автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. — Чита, 2006. — 24 с.; *Бейдина Т. Е.* Правовое регулирование государственного управления. — Чита: ЧитГУ. — 2002. — 165 с.; *Варьянов А. И.* Государственная гражданская служба РФ и механизм её реализации. — Чита: ЧитГУ, 2005. — 329 с.; *Варьянов А. И.* Реформирование органов государственной власти и государственной гражданской службы. — Чита: ЧитГУ, 2006. — 328 с.; *Лапина В. А.* Совершенствование государственной службы в системе государственного управления субъекта РФ: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. — Чита, 2004. — 22 с.; *Лимберов Н. В.* Управленческая деятельность в социальных процессах органов исполнительной власти субъекта РФ: особенности организации: автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. — Чита, 2007. — 26 с.; *Лобцова О. В.* Управление стимулированием труда гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Читинской области: автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. — Чита, 2007. — 26 с.

¹³ *Гоббс Т.* Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lib.ru/FILOSOF/GOBBS/levi-afan.txt>; *Громов И. А.* Западная теоретическая социология. Формальная социология Г. Зиммеля [Электронный ресурс] // Библиотека «Полка букиниста». Режим доступа: http://society.polbu.ru/gromov_sociology/ch16_all.html; *Кули Ч. Х.* Человеческая природа и социальный порядок / пер. с англ. и общ. ред. А. Б. Толстова. — М.: Идея-Пресс: Дом интеллектуальной книги, 2000. — 312 с.; *Мертон Р. К.* Социальная теория и социальная структура. — М.: Аст-Хранитель, 2006. — 873 с.; *Смелзер Н.* Социология. — М.: Феникс, 1998. — 688 с.; *Сорокин П. А.* Общедоступный учебник социологии [Электронный ресурс] // Библиотека Бумер. Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Sorokin/index.php.

фессиональную группу следует отметить В. Э. Бойкова, Г. П. Зинченко, К. О. Магомедова, А. И. Турчинова, Н. Г. Чевтаеву¹⁴ и др.

Профессионализм гражданской службы исследовался В. К. Белолипецким, Б. Д.-Д. Биликтуевым, И. Е. Елиной, В. Г. Игнатовым, Т. Г. Калачёвой, В. А. Мальцевым, И. А. Шентябиной, И. А. Ясинской¹⁵ и др.

Профессиональная компетентность изучалась в педагогике и психологии (Т. В. Амельченко, А. А. Деркач, И. А. Зимняя, А. К. Маркова, В. А. Слостёнин, М. Ю. Швецов, К. Г. Эрдынеева и др.). Профессиональная компетентность государственных служащих нашла отражение в работах В. Горба, Л. Н. Пономарева, А. Н. Хасановой, О. В. Юрьевой¹⁶ и др.

¹⁴ *Бойков В. Э.* Социология. — М., РАГС, 2001. — 496 с.; *Зинченко Г. П.* Социология государственной и муниципальной службы. — М., 2004; *Магомедов К. О.* Социология государственной службы. — 3-е изд. перераб. и доп. — М.: ВВИА им. проф. Н. Е. Жуковского, 2007. — 244 с.; *Магомедов К. О.* Теоретико-методологические основы социологического исследования государственной службы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lib.socio.msu.ru/library/>; *Турчинов А. И.* Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ: монография. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — 136 с.; *Чевтаева Н. Г.* Чиновничество как особая социально-профессиональная группа: по материалам рос. доревол. социологии // *ЧиновникЪ*. — № 405 (38) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru/modern/author.php?id=397>.

¹⁵ *Белолипецкий В. К.* Профессионализм и профессиональная культура в системе государственной службы // Сб. «Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений». Вып. 2. — Ростов н/Д, 1996; *Биликтуев Б. Д.-Д.* Профессиональный потенциал государственных гражданских служащих в современной России (на материалах Республики Бурятия): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. — Улан-Удэ, 2009. — 21 с.; *Елина И. Е.* Компетентность как интегральная характеристика профессиональной деятельности государственных служащих: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.13. — М., 1999; *Игнатов В. Г.* Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность. — М.; Ростов н/Д, 2000. — 256 с.; *Калачёва Т. Г.* Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих. — М., 1997; Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих: лекции. — М.: РАГС, 1997. — 42 с.; *Шентябина И. А.* Кадровая политика в сфере государственной гражданской службы субъекта Федерации как социально-управленческая деятельность на примере Приволжского федерального округа: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Н. Новгород, 2005; *Ясинская И. А.* Диагностика управления профессиональным развитием государственных и муниципальных служащих: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Ростов н/Д, 2006.

¹⁶ *Горб В.* Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих // *Гос. служба*. — 2008. — № 1. — С. 5–13; *Пономарёв Л. Н.* Компетентность и компетентность персонала государственной службы // *Гос. служба Рос. Федерации: становление, кадровое обеспечение*. — 1994. — № 7. — С. 69–72; *Хасанова А. Н.* Особенности подготовки государственных служащих в условиях трансформирующегося общества: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Уфа, 2006; *Юрьева О. В.* Профессиональная компетентность в сфере государственного и муниципального управления: социол. анализ: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Казань, 2009.

Для достижения профессионализма и компетентности необходима целенаправленная подготовка специалистов. Профессиональная подготовка кадров — это один из компонентов социального управления. Феномен «управление» изучали Ф. Дж. Гуднау, П. Друкер, В. Н. Иванов, М. Х. Мескон, Ф. Тейлор и др., «социальное управление» — Ю. П. Аверин, И. М. Слепенков, В. И. Франчук и др.

Исторические предпосылки профессиональной подготовки государственных служащих отражены в трудах таких учёных, как А. Ю. Андреев, М. В. Ежов, В. О. Ключевский, Л. С. Леонова, В. П. Мельников, С. М. Троицкий, Л. Е. Шепелев¹⁷ и др.

Несмотря на широкий спектр теоретической базы и эмпирических исследований, недостаточно региональных исследований профессиональной подготовки данной профессиональной группы в вузе с позиции формирования компетенций служащих.

В данном учебно-методическом пособии объектом исследования выступили государственные гражданские служащие.

Предмет исследования — управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в вузе (социологический анализ).

В пособии представлен профессиографический метод по оценке уровня знаний, умений и компетенций обучающихся.

В работе представлены результаты социологических исследований, на основе которых осуществлён анализ профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в вузе и определены тенденции оптимизации профессиональной подготовки служащих в вузе.

Основными подходами к изучению гражданских служащих определили структурно-функциональный подход (А. Файоль, Э. Дюркгейм, Р. Мертон, Т. Парсонс и др.) и компетентностный подход (Э. Ф. Зеер, Т. К. Клименко, А. М. Новиков, А. В. Хуторской и др.). Структурно-функциональный подход позволяет раскрыть гражданскую службу как профессию, а гражданских служащих как профессиональную группу. Компетентностный под-

¹⁷ Андреев А. Ю. Российские университеты XVIII — первой половины XIX века в контексте университетской истории Европы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lib.rus.ec/b/191022/read>; Ежов М. В. История государственного управления и государственной службы России. — СПб.: ИВЭСЭП, 2004. — 240 с.; Ключевский В. О. Непубликованные произведения / сост. А. А. Зимин, Р. А. Киреева. — М.: Наука, 1983. — 416 с.; Леонова Л. С. Из истории подготовки кадров в советско-партийных школах и коммунистических университетах (1921–1925 гг.). — М.: Моск. ун-т, 1972. — 181 с.; Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт. — М.: РАГС, 2005. — 448 с.; Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. — М.: Просвещение, 1974. — 244 с.; Шепелев Л. Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи [Электронный ресурс]. М.: [Воен. лит.], 1991. — Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/CentrTitul/17.htm>.

ход направлен на подготовку служащих с позиции формирования общекультурных и профессиональных компетенций.

Получение эмпирических данных базировалось на комплексе методов, включающий социологические методы получения информации: анкетный опрос, контент-анализ. В основу процесса подготовки, проведения и обработки данных взята методология социологических исследований В. И. Добренькова, И. Ф. Девятко, Дж. Корбина, В. А. Ядова¹⁸.

Представленные в учебно-методическом пособии теоретические положения дополняют теоретико-методологическую базу изучения процесса профессиональной подготовки гражданских служащих в системе высшего образования. Апробированный метод оценки уровня знаний, умений, личностных качеств с использованием профессиограммы может быть применён на любом этапе профессионального обучения.

¹⁸ *Добреньков В. И.* Методы социологического исследования. — М.: ИНФРА-М, 2004. — 768 с.; *Девятко И. Ф.* Методы социологического исследования. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1998. — 208 с.; *Корбин Дж.* Основы качественного исследования: обоснованная теория, процедуры и техники. — М.: КомКнига, 2007. — 256 с.; *Ядов В. А.* Социологическое исследование: Методология, программа, методы. — Самара: Изд-во Самар. ун-т, 1995. — 328 с.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

§ 1. Основные научные подходы к исследованию государственных гражданских служащих в истории науки

В истории науки сложились основные научные подходы к исследованию проблемы подготовки управленцев. В нашем исследовании выделены философский, социологический и менеджеристский подходы о роли знаний, профессиональной подготовки управленческих кадров.

Философский подход о роли разума, мудрости в сфере управления представим системой взглядов античных и средневековых философов.

Обратимся к учению Пифагора, являющегося сторонником аристократии как правления «лучших», образованных. «Глупо, — считали пифагорейцы, — обращать внимание на всякую мысль кого-либо и, особенно, по мнению толпы. Потому немногим свойственно прекрасно рассуждать и думать. Ведь очевидно, что это свойственно только образованным, а их немного. Итак, очевидно, что это свойство не распространяется на большинство людей»¹⁹. В управлении могут участвовать только образованные государственные мужи, которые должны быть, как говорил Пифагор, не только знающими, но и гуманными.

Один из древнекитайских философов Конфуций в основу своего политического учения заложил принцип добродетели — дэ, который распространяется на людей, причастных к управлению. Согласно данному принципу управляющие должны быть совершенными людьми: их отличают гуманность, чувство долга и справедливости, стремление к знаниям, верности, мягкости, уважение к старшим. Для поступающих на службу устраивалось испытание: написание поэмы в течение двух-трёх суток из 60 слов без книг и пособий, сочинения об историческом событии и трактат на отвлечённую тему. Конфуций в своих рассуждениях стабильность в государственном управлении видел в чёткой организации и формализации общественной деятельности. Мудрый правитель должен управлять с помощью воспитания у подданных чувства благоговения перед «ритуалом», т. е. моральным законом, прибегая к насилию только как к последнему средству. Представляя общество иерархично, деля его на благородных и простолюдинов, «тёмных людей», Конфуций полагал, что каждый в соответствии со своим социальным статусом должен соблюдать свои обязанности²⁰. Отношения в госу-

¹⁹ Государство и право в теориях мыслителей Древней Греции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://frankov.kiev.ua/>.

²⁰ *Переломов Л. С.* Конфуций. Лунь Юй. — М.: Вост. лит., 2001. — 168 с.

дарстве во всём должны быть подобными отношениям в хорошей семье: «Правитель должен быть правителем, подданный — подданным, отец — отцом, сын — сыном»²¹.

Иную позицию занимал Лао-цзы, считавший, что различия между людьми должны быть упразднены. Если не возвеличивать способных, люди не станут соперничать. Мудрый, управляя людьми, стремится, чтобы у них не было знаний и желаний, и чтобы те, кто имеет знания, не смели проявлять активность. Главный принцип мудрого управления — недеяние. «Управление с помощью знаний приводит к смутам. Управление без помощи знаний приносит покой»²².

Другой древнекитайский философ Мо-цзы, считал, что все талантливые люди должны иметь возможность управлять вне зависимости от происхождения. Мыслитель называет три основания успешного правления. «Если мудрых не наделять высоким чином, то народ не будет уважать их. Если мудрым выдаётся небольшое жалованье, то народ не верит, что этот пост важен. Если мудрым не давать в подчинение людей, то народ не будет бояться их». В учении о познании Мо-цзы стоял на точке зрения, что истинные знания — это те, что получены в процессе практической деятельности²³.

Историческое значение имеет деятельность софистов (Протагор, Горгий, Гиппий, Продик, Алкидамант и др.). Софисты брались обучить желающего любой мудрости. Тогда считалось, что для обучения нужны не знания, а умение рассуждать²⁴. Весомую роль играла способность произносить речь. По мнению Протагора, называвшего себя «учителем людей», раз существуют государственные и общегосударственные дела, то искусству вести их надо так же учиться, как и всякому другому мастерству. «Научение состоит в том, чтобы привести к правильному пониманию того, как лучше всего управлять своими домашними делами; также и в отношении к государственной жизни научение состоит в том, чтобы сделать искуснее отчасти в высказываниях о государственных делах, отчасти же в том, чтобы научить, как принести возможно большую пользу государству»²⁵.

Древнегреческий философ Сократ способствовал распространению знаний, просвещению граждан. Его этико-политические взгляды основывались на том, что «власть должна принадлежать лучшим». Рассуждая о проб-

²¹ *Конфуций* [Электронный ресурс] / Мегаэнциклопедия Кирилла и Мефодия. Режим доступа: <http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=641945>.

²² *Лао-цзы. Дао дэ дзин* [Электронный ресурс] / пер. О. Борушко. Режим доступа: http://taoroooh.narod.ru/3/br_ddc.html.

²³ *Мо-цзы. Биография и труды Мо-цзы* [Электронный ресурс] / Библиотекарь.Ру. Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/filosofia/8.htm>.

²⁴ *Китайгородский А. И. Реникса* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.atheism.ru/old/KitAth1.html>.

²⁵ *Протагор из Абдеры. Биография* [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.epwr.ru/quotauthor/txt_492.php.

леме соотношения права и свободы, определял выдающуюся роль знания. Степень овладения знаниями, по Сократу, означала меру причастности людей к божественному началу и, соответственно, уровень справедливости общественной жизни. Без знания нравственность не только не совершенна, но она прямо-таки не существует, и наоборот, когда знание полно, полна и нравственность. Сократ был первым, кто понял, что знание есть нечто большее, чем простое мнение²⁶.

Древнегреческий философ Платон имел следующие взгляды на государство и общество. В диалоге «Государство» он создаёт идеальный общественный строй. В его понимании государство должно служить интересам всего общества. Общество включает три сословия: правителей, воинов и производителей (ремесленников и земледельцев). Сопоставляя общество и человеческий организм, выделяет в душе каждого человека разумное, яростное и вожделеющее. В человеческой сущности эти три начала слиты, а в обществе разъедены и воплощены в разных людях, обладающих неравными способностями. Поэтому править государством должны философы, обладающие мудростью и нравственностью²⁷. Под «мудростью» Платон понимает не какое-либо техническое знание или умение, а высшее знание или способность дать добрый совет о государстве в целом — о способе направления его внутренних дел и о руководстве им в его внешних отношениях. «Мудрость — доблесть, принадлежащая не множеству ремесленников, а весьма немногим — философам»²⁸. В своём произведении «Политик» Платон знание делит на практическое и познавательное, при этом единое знание называл искусством царствовать, государственным искусством²⁹.

Для достижения определённого познания Платон считал, что «необходимо обучать какой-либо деятельности чуть ли не с самого младенческого возраста, постигая секреты мастерства, проникая в самую суть своего ремесла. При этом профессионализм в любом деле у Платона складывается из трёх аспектов: «умение пользоваться вещью, умение её изготовить и умение её изобразить»³⁰.

С позиции другого древнегреческого философа — Аристотеля, который критиковал Платона за абсолютизацию государства в ущерб семье и отдельному гражданину, — выделял правовое государство, где правят не философы, а господствует право. Аристотель, как и Платон, выделяет

²⁶ Головин И. Этическая философия по Сократу: мораль и нравственность [Электронный ресурс] // Философская база «Радула». Режим доступа: <http://filosbank.narod.ru/Fails/Filosofi/Htm/Sokrat.htm>

²⁷ Платон. Государство. Законы. Политик. — М.: Мысль, 1998. — 798 с.

²⁸ Асмус В. Ф. Жизнь и сочинения Платона [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://anthropology.rchgi.spb.ru/platon/platon_i2.htm

²⁹ Платон. Политик [Электронный ресурс] / Электронная библиотека «Золотая философия». Режим доступа: <http://philosophy.allru.net/perv127.html>

³⁰ Платон. Диалоги / пер. с древнегреч., сост., ред. и авт. вступит. ст. А. Ф. Лосев; авт. примеч. А. А. Тахо-Годи. — М.: Мысль, 2000. — С. 195, 305.

правильные и неправильные формы государства, акцентируя внимание на личности управленца. Так, например, критика демократии по Аристотелю сводилась к тому, что у большинства людей нет ни образования, ни досуга, чтобы заниматься делами управления. Аристотель различает пять основных добродетелей (способностей): знание, искусство, предусмотрительность, рассудок, мудрость. Знание и рассудок относятся к деятельности ума, искусство и предусмотрительность — суть практической добродетели и стоят в близком отношении к воле. Под предусмотрительностью Аристотель понимает способность найти в отдельных случаях правильный путь на основании приобретённого опыта³¹. «Мудрый знает всё, хотя он и не имеет знания о каждом предмете в отдельности. Мудрый способен познать трудное и нелегко постижимое для человека. Более мудр во всякой науке тот, кто более точен и более способен научить выявлению причин. Мудрому надлежит не получать наставления, а наставлять, и не он должен повиноваться другому, а ему — тот, кто менее мудр»³². Аристотель о происхождении знания говорил, что прежде всего необходимо различать возможность (потенцию) от действительности. По возможности, по способности наш ум содержит в себе все общие понятия; в действительности же он обладает ими, когда их приобретёт. Отношение между возможным и действительным знанием Аристотель объясняет примером, сравнивая возможное знание с чистой доской, а действительное — с доскою исписанной³³. Таким образом, по Аристотелю «профессионал мудр, так как в своём деле он достигает совершенства. Мудрость заключается в наиболее точной науке, поэтому мудрец должен знать не только то, что вытекает из принципов, но схватить истину и относительно самих принципов. Мудрость состоит и в науке, и в разуме, будучи как бы главой в силу того, что она есть знание наиболее важного»³⁴. Иными словами, «настоящий государственный муж больше всего старается о добродетели, ибо он хочет делать граждан добродетельными и законопослушными»³⁵.

Философские воззрения Цицерона основой имели воспитание гражданина, полезного государству, поэтому мудрость важна не сама по себе, а своей практической направленностью. Цицерон значительное внимание уделял личности правителя. Основу мудрости он усматривал в том, чтобы видеть пути и повороты в делах государства, знать, куда приведёт тот или

³¹ Орлова Е. Н. Аристотель [Электронный ресурс] // Библиографическая библиотека В. Павленкова. Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/zhzl/42.htm>

³² Аристотель. Метафизика [Электронный ресурс] / Электронная библиотека «Золотая философия». Режим доступа: <http://philosophy.allru.net/perv20.html>

³³ Орлова Е. Н. Аристотель [Электронный ресурс] // Библиографическая библиотека В. Павленкова. Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/zhzl/41.htm>

³⁴ Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. — Мн.: Литература, 1998. — С. 284–285.

³⁵ Аристотель. Никомахова этика. Соч.: в 4-х т. / пер. с древнегреч.; общ. ред. А. И. Доватура. — М.: Мысль, 1983. — Т. 4. — 830 с.

иной из них. Цицерон утверждал, что государственный правитель должен быть благоразумным, мудрым и справедливым. Разум — высшая и лучшая часть души «царский империй», обуздывающий все низменные чувства и страсти в человеке (алчность, жажду власти и славы и т. д.), «мятеж души». Цицерон писал, «при господстве мудрости нет места ни для страстей, ни для гнева, ни для необдуманных поступков»³⁶. Что касается профессионализма, то с позиции Цицерона «профессионализм не приходит в смущение при трудностях и в смятение не давать себя сбить с исходной позиции, но проявлять присутствие духа и осмотрительность и не лишаться рассудка»³⁷. Считал управление государством сочетанием науки и искусства, основанном на знаниях и добродетели, и умениях практического их применения в интересах общего блага.

В средневековой философской мысли природа власти и управления понималась как божественная. Необходимо было определить и обосновать отношение разума к вере. Власть правители получают от Бога. Бог является носителем наивысшей степени совершенства, источником движения³⁸. Теоцентризм на всеобщую организацию позволял думать не только о себе, но и об общем спасении. В средневековой философии люди различаются друг от друга внутренними качествами³⁹. Одну из глубинных причин увлекательности средневековой мысли для нашего времени Э. Жильсон усматривает в том, что она, хотя и содержит в себе значительно меньше как таковых знаний, чем современная, тем не менее обладает одним существенным знанием: об абсолютном превосходстве духовного над светским⁴⁰.

Рассмотрев взгляды представителей различных философских направлений античного и средневекового периодов, мы выявили, что организация управления интересовала мыслителей. Определяя главенствующую роль субъектов управления, акцентировали внимание на необходимость в получении знаний и умений для осуществления полномочий.

Рассмотрим философско-политические воззрения представителей зарубежных и отечественных политических деятелей, юристов и богословов эпохи Возрождения и эпохи Просвещения (Д. Заточник, Н. Макиавелли, Ж. Кальвин, М. Лютер, А. М. Курбский, И. С. Пересветов, Симеон Полоцкий, Дж. Локк, Ш. Л. Монтескье, И. Кант, К. А. де Р. Сен-Симон, Г. В. Ф. Гегель, Г. Моска).

³⁶ Учение Цицерона о государстве и праве [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://politia.narod.ru/cicero_on_law_and_state.htm

³⁷ Цицерон М. Т. О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях. Речи. Письма / авт. предисл. Е. И. Темнова. — М.: Мысль, 1999. — С. 49.

³⁸ Аквинский Ф. Сумма теологии [Электронный ресурс] / Электронная библиотека «Золотая философия». Режим доступа: <http://philosophy.allru.net/perv18.html>.

³⁹ Августин А. О граде Божьем [Электронный ресурс] / Библиотека Святых отцов и Учителей Церкви. Режим доступа: http://azbyka.ru/otechnik/?Avrelij_Avgustin/o_grade.

⁴⁰ Gilson E. La philosophie de Saint Bonaventure [Электронный ресурс]. — Р.: Vrin, 1943. Режим доступа: <http://www.newadvent.org/cathen/02648c.htm>

На рубеже XII—XIII вв. появился новый социальный слой, состоящий из образованных, но невостребованных людей. Эти люди уже стремились опираться на свой разум и строить свою жизнь в зависимости от собственных интеллектуальных способностей⁴¹. Даниил Заточник в своём произведении «Моления» пишет, что князь должен управлять крепко и справедливо, иметь при себе «думцев» и опираться в своей деятельности на их совет. Главная задача в правильном подборе советников, которые должны быть умны, мудры, не допускать в своих действиях беззакония⁴².

Ярким представителем итальянской школы политической мысли является Н. Макиавелли. Введя термин *stato* для определения государства, позволяющий отличать государство от общества, государственного органа, лица. Излагая свою версию государства, акцентирует внимание на том, что при выборе государя предпочтение нужно отдавать не силе, а мудрости и справедливости. Государю, который сам не обладает мудростью, бесполезно давать благие советы, если только такой государь случайно не доверится мудрому советнику, который будет принимать за него все решения. Но хотя подобное положение и возможно, ему скоро пришёл бы конец, ибо советник сам сделался бы государем. Когда же у государя не один советник, то, не обладая мудростью, он не сможет примирить разноречивые мнения. Отсюда можно заключить, что добрые советы, кто бы их ни давал, рождаются из мудрости государей, а не мудрость государей рождается из добрых советов. Отрицательные качества — легкомыслие, изнеженность, малодушие и нерешительность вызывают презрение. Немалую важность имеет для государя выбор советников. Об уме правителя первым делом судят по тому, каких людей он к себе приближает, сумел ли он распознать их способности⁴³.

По мнению французского религиозного реформатора Ж. Кальвина, правом на власть человек мог быть удостоен не в силу знатности происхождения, а в силу нравственного превосходства. Профессиональная деятельность есть «божье предначертание». Праздность, лень, склонность к удовольствиям ведёт человека к порокам и бедности. Человек своей практической деятельностью может добиться определённого успеха⁴⁴.

Следует отметить М. Лютера, который вошёл в историю Германии как реформатор образования, полагая, что при осуществлении службы должностные лица должны руководствоваться не личными интересами, а интересами подданных. В политической жизни отводил значительную роль разуму, который он ставил выше закона. Особенность политической организации,

⁴¹ *Заточник Д.* [Электронный ресурс] / Православный образовательный портал «Слово». Режим доступа: <http://old.portal-slovo.ru/rus/history/85/5075/>.

⁴² *Моление Даниила Заточника* [Электронный ресурс] / пер. Д. С. Лихачева. Режим доступа: <http://old-russian.chat.ru/14zatoch.htm>

⁴³ *Макиавелли Н.* Государь: Сочинения [Электронный ресурс] / пер. Г. Муравьёвой. Режим доступа: <http://lib.ru/POLITOLOG/MAKIAWELLI/sochineniq.txt>.

⁴⁴ *Ким Сун-чжон.* Жан Кальвин и некоторые проблемы швейцарской Реформации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lib.ru/HISTORY/CALVIN/calvin.txt>.

по Лютеру, заключается в том, что не личность или исполнитель, а служба или дело в значительной степени оказывает влияние на государственное управление. Государственные институты, в сравнении с должностными лицами, постоянны. Распределение людей по службам часто (но далеко не всегда) совпадает с их распределением по сословиям⁴⁵.

Взгляды другого политического деятеля, А. М. Курбского, обращены к состоянию государственных дел. Чиновничество стало исполнять свой долг недобросовестно, посты на царской службе замещались клеветниками и доносчиками. Процветало взяточничество и грабительство в отношении лиц, обратившихся за защитой своих интересов. К носителю верховной власти он предъявляет высокие нравственные требования. «Истинный царь тот, кто, властвуя над людьми, умеет властвовать над гневом, завистью, страстью к наслаждениям, кто всё в своей деятельности может подчинять Закону Божьему, кто сохраняет свободный разум, кто не позволяет страстям властвовать над ним самим». Такими качествами должны обладать власти-тель и его чиновники⁴⁶.

В более поздний период идея построить систему управления на новых началах, где первостепенная роль отводилась служилому дворянству, принадлежит представителю русской общественно-политической мысли И. С. Пересветову, писателю-публицисту. Основным принципом продвижения по службе, награждения и повышения в чинах он видел не по происхождению, а по заслугам⁴⁷.

Богослов Симеон Полоцкий, выражая идею «общего блага», акцентировал внимание, что только образованный человек, стремящийся к приобретению знаний из книг и бесед с «премудрыми людьми», может править. Правителю необходимо просвещать и народ, ибо «мало правды царю мудрости бытия, а подчинённых мудрости лишити»⁴⁸.

Обратим внимание на представителя английской школы Дж. Локка, его политическую теорию в определении пределов деятельности государства. Одним из основных принципов государственного управления Локк определяет разделение властей. Несмотря на то, что данный принцип не приобрёл классической формы, выделяя исполнительную, законодательную и федеративную власть, Локк предполагал чёткую регламентацию

⁴⁵ Соловьёв Э. Время и дело Мартина Лютера [Электронный ресурс] // Науч.-просветит. журн. «Скепсис». Режим доступа: http://sceptis.ru/library/id_2638.html.

⁴⁶ Золотухина Н. М. Князь А. М. Курбский и его «История о великом князе Московском» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fershal.narod.ru/Memories/Texts/Kurbsky/Kurbsky.htm>

⁴⁷ Пересветов И. С. [Электронный ресурс] / Электронные публикации Института русской литературы (Пушкинского дома) РАН. Режим доступа: <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=4507>.

⁴⁸ Симеон Полоцкий. Жезл правления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://imwerden.de/cat/modules.php?name=books&pa=showbook&pid=1007>.

структуры, целей и компетенций всех государственных органов⁴⁹. Локк в своих рассуждениях обращает внимание на природу познаний человека. Обладая разными способностями, люди осваивают знания с разной скоростью и качеством. Отводя огромную роль воспитанию, мыслитель усматривал, что природное любопытство, которое в итоге превращается в стремление к знаниям, стимулируется индивидуальным подходом в обучении, учитывающим особенности конкретного человека⁵⁰.

В последующем политическом учении французского философа Ш. Л. Монтескье была сформулирована современная форма организации государственной власти. Так же, как и Локк, Монтескье каждой власти отводил свои компетенции. Разделение властей, по Монтескье, это не только разграничение полномочий между органами государственной власти, но и соотношение социальных сил в обществе. Законодательная власть должна принадлежать народу, исполнительная — монарху, т. к. требует быстрого действия и «лучше выполняется одним, чем многими», судебная власть «карает преступления и разрешает столкновения». Монтескье предлагал передать её лицам из народа, которые будут созываться по мере необходимости для выполнения судебных полномочий. Монтескье видел законы государства не просто как результат разумной природы человека, а как результат закономерного воздействия факторов общественного развития на правотворческий процесс. Вера в человеческий разум, в его способности преобразовать устаревшие общественные отношения характерна для политических мыслителей эпохи Просвещения⁵¹.

В развитии философских взглядов И. Канта отведена роль разуму и человеческим способностям. Вера в способность человеческого разума познавать окружающие предметы и явления такими, как они есть, в последующем изменилась. Эмпирические знания расширяются, но они не объективны к окружающей действительности. Человек, наделённый разумом, действует по воле, которая отражает практический разум как способность человека к свободному действию⁵².

Французский философ К. А. де Р. Сен-Симон отмечал, что правом на управление обладают все люди; каждый может стать управляющим. Но фактически люди неравны, т. к. лишь некоторые обладают талантом к управлению, а у большинства его нет. «Не происхождение определяет

⁴⁹ Локк Дж. Два трактата о правлении [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://grachev62.narod.ru/lock/content.html>.

⁵⁰ Джон Локк: два вида опыта [Электронный ресурс] / Журнал психолога. Режим доступа: <http://www.anypsy.ru/content/dzhon-lokk-dva-vida-opyta>.

⁵¹ Монтескье Ш. Л. О духе законов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://read.newlibrary.ru/read/sharl_lui_monteskie/o_duhe_zakonov.html.

⁵² Кант и психологизм в конце XX века (сборник) [Электронный ресурс] / Цифровая библиотека по философии. Режим доступа: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000562/index.shtml>.

право людей на управление, а «превосходство положительных способностей»⁵³.

Следует отметить Г. В. Ф. Гегеля, который всесторонне осмыслил суть взаимоотношений между государственной службой и гражданским обществом в правовом государстве. Мыслитель рассматривал чиновничество как важнейшую составляющую среднего класса. «Среднее сословие, к которому принадлежат государственные чиновники, представляет собой средоточие государственного сознания и выдающейся образованности. Государство, в котором нет ещё среднего сословия, стоит, поэтому не на высокой ступени»⁵⁴. Чиновники воплощают универсальные интересы всего общества, т. к. они наделены специфическими знаниями, необходимыми для современного государства.

Интересно видение Г. Моски. Являясь разработчиком теории элит, Моска выделил «правлящий класс», под которым подразумевал сплочённое меньшинство, обеспеченное такими атрибутами, как собственность, образование, военная выучка, доступ к государственным благам и т. д.⁵⁵

Проанализировав систему философских и политических мыслей эпохи Возрождения и эпохи Просвещения, выделим, что наличие знаний и определённой подготовки является необходимым условием, чтобы управлять и не потерять свой социальный статус. В процессе управления первостепенное значение приобретают интересы общества, так называемого объекта управления, а не личные интересы субъекта управления. Продвижение по карьерной лестнице на государственной службе должно зависеть от личного вклада в общее государственное дело. Кроме этого, для создания всеобщего блага необходима не только образованность, но и умение действовать в соответствии с законом. Организация государственного управления во многом определяется эффективностью функционирования государственных институтов.

Социологический подход к управлению и субъектам управления рассмотрен через систему взглядов зарубежных и отечественных социологов (Э. М. Вебер, А. У. Гоулднер, Г. Д. Лассвелл, Р. К. Мертон, Д. Белл, П. Друкер, Э. Тоффлер, Р. Дарендорф, Ч. Р. Миллс, Р. Лайкерт, Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов и др.).

Перед тем, как рассмотреть рациональную бюрократию М. Вебера, отметим, что он свою теорию выстроил как антагонистическую марксистской. Бюрократия строится, по мнению К. Маркса, на взаимном обмане: «Верхи полагаются на нижние круги во всём, что касается знания частных дел; нижние круги доверяют верхам во всём, что касается понимания всеобщего,

⁵³ Прилепко Е. М. Сен-Симон [Электронный ресурс] // Новейш. филос. слов. — Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Философский%20словарь/>.

⁵⁴ Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. Б. Г. Столпнера, М. И. Левиной; ред. и сост. Д. А. Керимов, В. С. Нерсесянц. — М.: Мысль, 1990. — С. 335–336.

⁵⁵ Моска Г. Правящий класс // Социологические исследования. — 1994. — № 10. — С. 186–196.

и, таким образом, они взаимно вводит друг друга в заблуждение»⁵⁶. Для марксистской концепции теории бюрократии характерно отрицание ценности и социальной полезности бюрократии как системы управления. В нашей работе представляет интерес теория рациональной бюрократии М. Вебера.

Э. М. Вебер выстроил чёткую систему взглядов относительно функционирования сложной «машины управления». «Машина управления, подобно всякой машине, нуждается в программе, которую ей может задать только экстраординарная способность, выделяющая индивида среди остальных, не столько приобретённая им, сколько дарованная ему — природой, богом, судьбой»⁵⁷. В бюрократическом управленческом аппарате лишь чиновники действуют в соответствии со следующими принципами⁵⁸:

1) они лично свободны и подчинены власти только в том, что касается их безличных должностных обязанностей;

2) они организованы в чётко установленную иерархию должностей;

3) каждая должность обладает строго определённой сферой полномочий;

4) чиновник занимает должность на основе добровольного договорного соглашения;

5) кандидаты отбираются на основании их специальной квалификации и при этом назначаются на должность, а не избираются;

6) вознаграждением служит постоянное денежное жалование, как правило, с правом на пенсию;

7) должность рассматривается как единственный или, по крайней мере, основной род занятий занимающего её лица;

8) существует система служебного продвижения в соответствии со старшинством или заслугами;

9) чиновник отделен от владения средствами управления и не присваивает свою должность;

10) он подчинён в своей деятельности жёсткой и систематической дисциплине и контролю.

Вебер особо подчёркивает контрактно-договорной характер отношений между отдельным чиновником и организацией в современной рациональной бюрократии. Он отмечает также роль образовательной подготовки чиновников, уровень которой должен проверяться экзаменами или удостоверяться соответствующим дипломом, что в значительной мере определяет рациональный характер бюрократии. С точки зрения Вебера, специфическую рациональность придаёт бюрократии то, что она действует в соответс-

⁵⁶ Худокормов А. Г. Экономические корни бюрократизма. — М.: Экономика, 1988. — 191 с.

⁵⁷ Вебер Э. М. Избранные произведения [Электронный ресурс] // Библиотека социологии Гумер. Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/vebizbr/01.php.

⁵⁸ Там же.

твии с чётко сформулированными правилами и обладает специальными знаниями, которые применяются ею в процессе управления. При этом подлинной профессией настоящего чиновника не должна быть политика. Он должен управлять, прежде всего, беспристрастно⁵⁹.

По мнению американских исследователей А. У. Гоулднера, Г. Д. Лассвелла, Р. К. Мертона, Вебер в своём идеальном типе рациональной бюрократии не учёл «дисфункционалистский» подход к проблеме бюрократии, поскольку наличие неформальных структур жизненно необходимо для функционирования любой организационной системы. Однако по Веберу, превосходство бюрократии над иными формами управления обусловлено главным образом тем, что она выступает носителем специальных знаний, которые необходимы для нормального функционирования любой крупной организации. В трудах американских исследователей прослеживается тенденция определения социального положения в обществе интеллектуалов⁶⁰. При этом к классу интеллектуалов относили тех, кто специализируется в области социального, экономического и политического знания, классифицировали их на тех, кто выполняет советнические и технические функции в бюрократии, и тех, которые не служат в бюрократических организациях. Главным элементом такой бюрократизации являются интеллектуально подготовленные сотрудники.

Заслуживает внимание концепция общества французского социолога М. Крозье, который подчёркивал, чем более интеллигентным (разумным) становится общество, тем более традиционные ценности и морально ориентированные интеллектуальные профессии перемещаются в сферу активно, действительно социально полезных. При этом значительное количество усилий интеллигенции оказывается направленным и вовлечённым в конкретный процесс выработки и принятия решений⁶¹.

Основатель теории постиндустриального общества Д. Белл определил, что знания и информация — стратегические ресурсы общества⁶². Ряд исследователей (В. Л. Иноземцев⁶³, Е. Канн, К. Томинаги, Е. Дарендорф) характеризуют постиндустриальное общество как «общество профессионалов», где

⁵⁹ Вебер М. Политика как профессия и призвание [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://socioline.ru/node/744>.

⁶⁰ Гоулднер А. У. Наступающий кризис западной социологии. — М.: Наука, 2003. — 576 с.; Мертон Р. К. Социальная теория и социальная структура. — М.: Аст-Хранитель, 2006. — 873 с.; Lasswell H. D. The relation of ideological intelligence to public policy. — Ethics, 1942.

⁶¹ Спиридонова В. И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье): монография [Электронный ресурс]. — М.: ИФРАН, 1997. Режим доступа: <http://www.philosophy.ru/iphras/library/spirid.html>.

⁶² Белл Д. Социальные рамки информационного общества [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nethistory.ru/biblio/1043172230.html>.

⁶³ Иноземцев В. Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. — М.: Логос, 2000. — 304 с.

основным классом является «класс интеллектуалов», а власть принадлежит меритократии — интеллектуальной элите. Как писал Д. Белл, «постиндустриальное общество предполагает возникновение интеллектуального класса, представители которого на политическом уровне выступают в качестве консультантов, экспертов или технократов. ...При этом уже сейчас отчётливо проявляются тенденции имущественного расслоения по признаку образования»⁶⁴. В этот период меняется структура трудовых ресурсов: уменьшается доля физического и растёт доля умственного высококвалифицированного и творческого труда. Увеличиваются затраты на подготовку рабочей силы, возрастают расходы на обучение и образование, повышение квалификации и переквалификации работников.

Как справедливо отмечает П. Друкер в своей книге «Посткапиталистическое общество» «всё большее число людей из рабочей среды обучаются достаточно долго, чтобы стать работниками умственного труда. Тех же, кто этого не делает, их более удачливые коллеги считают «неудачниками», «ущербными», «гражданами второго сорта»⁶⁵. И далее следует: «работники знания не станут большинством в обществе знания, но ... они уже стали его лидирующим классом»⁶⁶. Но в отличие от Д. Белла П. Друкер определяет предназначение менеджеров как представителей интеллектуального класса. По его мнению, менеджеры не должны быть только лишь технократами, они обязаны понимать социальное значение своей деятельности.

Другой американский социолог Э. Тоффлер в своей книге «Метаморфозы власти» отмечает, что «знания обуславливают огромные изменения власти. Сегодня важнейшим в развитии экономики стало возвышение новой системы создания материальных ценностей, основанной уже не на мускульной силе, но на силе интеллекта»⁶⁷. Несмотря на то, что в большей степени затронуты экономические отношения, Э. Тоффлер акцентирует внимание на вложения в человеческий капитал — в обучение, образование и т. д. Подготовка имеет цель не просто передать знания, а подготовить специалистов, «способных к самостоятельной деятельности, изобретательных, нежели беспрекословно выполняющих указания»⁶⁸. Что особенно важно, призвал научиться обращаться со своими служащими как с личностями.

Р. Дарендорф одним из первых стал определять в качестве «правлящего класса посткапиталистического общества» топ-менеджеров компаний

⁶⁴ *Bell D.* The coming of post-industrial society: A venture of social forecasting. — N. Y.: Basic Books, 1973.

⁶⁵ *Drucker P. F.* Post Capitalist Societi. — N. Y., 1995.

⁶⁶ *Друкер П. Ф.* [Электронный ресурс] / Энциклопедия менеджмента. Режим доступа: <http://www.certicom.kiev.ua/dop/drucker-enz-manag.html>.

⁶⁷ *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти [Электронный ресурс] // Библиотека Гумер. Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Toffl/index.php.

⁶⁸ *Тоффлер Э.* Третья волна. — М.: Изд-во АСТ, 1999. — 776 с.

и государственных управленцев административного персонала⁶⁹. В тот же период Ч. Р. Миллс отметил, что в условиях постоянного усложнения социальной организации основную роль играют не имущественные или наследственные качества человека, а занимаемое им место в системе социальных институтов⁷⁰. Именно социальная группа технократов включает в себя тех, кто создаёт специальные знания, применяет талант и опыт в процессе группового принятия решений.

Учитывая то значение, которое авторы теории постиндустриального общества придавали теоретическому знанию как важнейшему фактору социального прогресса, легко объяснить тот факт, что именно обладание информацией и знаниями, навыками и умениями стало одним из оснований причисления человека к доминирующему классу нового общества.

В профессиональной подготовке служащих играет роль не только обучение специализированным знаниям, навыкам и умениям, но и социально-психологическое обучение.

Теория «человеческих отношений» (Э. Мэйо, Д. Макгрегор, А. Маслоу, Ф. Херцберг и др.) провозглашает принципы всемерного развития и всестороннего использования способностей работников, удовлетворения их разнообразных потребностей, использования механизмом самоорганизации.

Человеку свойственно стремиться к удовлетворению социальных и престижных потребностей (по Маслоу), внутренних факторов — мотиваторов (по Херцбергу). Иными словами, роль «человеческого фактора» в организации велика, от уровня подготовленности, развитости служащих в целом будет зависеть устойчивое и динамическое развитие.

Р. Лайкерт в концепции долговременной эффективности установил три типа переменных, определяющих эффективность организации: причинные, промежуточные и результирующие переменные. К причинным он отнёс внутриорганизационные факторы (профессионально-квалифицированный состав работников и др.), к промежуточным — человеческие ресурсы (отношение к труду, навыки людей и др.), к результирующим — производительность труда, качество услуг. Нельзя не согласиться с позицией Лайкерта, что для получения наилучшего результата оказывать воздействие следует на причинные переменные.

На современном этапе развития гражданских служащих исследуют как профессионалов. Становление личности как профессионала осуществляется по следующим направлениям⁷¹:

1. Изменение всей системы деятельности — формирование профессионального мастерства.

⁶⁹ Dahrendorf R. The Modern Social Conflict. University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 1988. — P. 160–162.

⁷⁰ Mills W. C. The Sociological Imagination. — Harmondsworth, 1956. — P. 184.

⁷¹ Социология государственной службы: терминологический словарь / под ред. проф. Г. П. Зинченко, проф. В. Г. Игнатова. — Ростов н/Д, 1996. — С. 59.

2. Изменение личности субъекта, проявляющееся во внешнем облике (манеры, речь, эмоциональность, формы общения).

3. Формирование соответствующих элементов профессионального сознания, т. е. становление профессионального мировоззрения.

4. Изменение соответствующих компонентов установки субъекта по отношению к объекту деятельности, что проявляется в уровне информированности об объекте, степени осознания его значимости, в склонности и удовлетворённости от взаимодействия с ним, несмотря на трудности.

Таким образом, социологический подход позволяет изучать гражданских служащих с позиции их социального статуса, трудовых мотивов и т. д. Данный подход раскрывает в структуре управления главный элемент — человека как профессионала.

Менеджеристский подход раскрывает систему взглядов о важности профессиональной подготовки, профессионального отбора кадров.

Основатель научного менеджмента Ф. Тейлор в своей теории рационализации ключевой проблемой выделяет управление людьми и выдвигает принципы управления, одним из которых является профессиональный отбор кадров. Идею профессионального отбора дополнила концепция профессионального обучения, которая состояла из системы педагогических приёмов: обучения навыкам, расширения знаний, тренировки и самостоятельного изучения своей работы⁷². В то же время Тейлор обращает внимание на необходимость сведения в единое целое науки и научно отобранных и обученных работников. «Я сознательно говорю «сведение в единое целое», потому что как бы вы ни развивали науку, какими бы научными принципами вы ни руководствовались при отборе и обучении кадров, все ваши усилия будут потрачены даром, если наука и работники не будут сведены воедино»⁷³.

В. Вильсон, развивая науку государственного управления, утверждал, что реформа государственной службы должна быть направлена в первую очередь на совершенствование работы персонала, на совершенствование организации и методов работы учреждений. Определяя, что эффективность государственного управления во многом определяется работой государственных служащих, подчёркивал, что чиновнику для добросовестного выполнения своих обязанностей необходимо обладать недюжинными способностями, отличной профессиональной подготовкой и неиссякающей работоспособностью⁷⁴.

В концепции «Всеобщее управление качеством» (Total Quality Management) Марк Хольцер отмечает необходимость «тщательной подготовки

⁷² *Frederick T. W. Principles of Scientific Management.* — N. Y.: Harper&Bros., 1911.

⁷³ *Тейлор Ф. У. Менеджмент.* — М.: Экономика, 1992. — 365 с.

⁷⁴ *Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда.* — М.: Изд-во МГУ, 2003. — 800 с.

как управляющего, так и иного персонала»⁷⁵. Подчёркивая роль образования и подготовки кадров, особое внимание должно уделяться командной работе, умению решать проблемы, повышению творческого потенциала и др.

Комплексный подход к управлению применил Г. Ливитт, который критиковал существующие теории управления за их фрагментарность и отсутствие единой концепции. «То, чем мы располагаем, это серия взаимосвязанных идей, развиваемых в различных областях. Психология и социология внесли знания о сложности человеческих мотивов, о процессах воздействия и о групповом поведении. Математики и инженеры выступили с некоторыми представлениями об информации и системах управления...»⁷⁶. Научные поиски Ливитта были направлены на развитие программированной деятельности организации, широкое внедрение информационной техники. В связи с переходом на новые методы работы и применение технических средств в управлении необходимо совершенствовать систему подготовки управленческого персонала. Идеи, заложенные Ливиттом, актуальны и в настоящее время. Подготовка управленческих кадров (служащих) должна опираться на развитие навыков и умений применять информационные технологии в принятии управленческих решений.

Одним из видных российских исследователей в области управления является А. А. Богданов (А. А. Малиновский). В своей книге «Тектология» или «Всеобщая организационная наука» к числу общих законов, исследуемых организационной наукой, относит «закон наименьших»: слабые звенья определяют прочность цепи⁷⁷. В нашем пособии государственные гражданские служащие рассматриваются как профессиональная группа, поэтому от профессионализма каждого служащего зависит эффективность работы всего управленческого аппарата.

Известный специалист в области организации труда А. Ф. Журавский, рассматривая проблемы профессионального отбора, определил, что интенсивность труда достигается не ценой перенапряжения сил, а благодаря более эффективному применению своих знаний и навыков⁷⁸.

П. М. Керженцев выделял три взаимосвязанных, но вместе с тем самостоятельных научных направления. Это изучение организационных методов, вещественных факторов и человека с точки зрения максимальной эффективности его работы, которая зависит от профессиональной подготовленности к выполнению возложенных на него функций⁷⁹.

⁷⁵ *Эффективность государственного управления*: пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчинова, С. Ю. Глазьева. — М.: Рос. экон. журн., 1998. — 848 с.

⁷⁶ *Ливитт Г.* Сверху вниз. — М.: Омега-Л, 2005. — 220 с.

⁷⁷ *Богданов А. А.* Тектология — Всеобщая организационная наука [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://uf.kgsu.ru/lib/>.

⁷⁸ *Журавский А. Ф.* Научная организация труда. — М.: Гос. изд-во, 1926. — 220 с.

⁷⁹ *Керженцев П. М.* Принципы организации: избр. произведения. — М.: Экономика, 1968. — 464 с.

Рационализацию организации труда и управления Ф. Р. Дунаевский понимал как социальный процесс. В качестве критерия рационального берётся эффективность, т. е. наиболее продуктивное использование ресурсов. «Продуктивнейшее использование рабочей силы значит использование по наибольшей доступной ей квалификации»⁸⁰. Поэтому проблемы профессионального отбора и оптимальной расстановки людей в соответствии с их подготовленностью всегда должны находиться в поле зрения кадровых служб.

Менеджеристский подход к исследованию государственных гражданских служащих ориентирован на качества личности, на их развитие. Данный подход позволяет раскрыть важность трудового ресурса в процессе разработки и внедрения управленческих решений.

Таким образом, рассмотрев основные подходы к исследованию деятельности государственных гражданских служащих в системе управления, сделаем вывод: прослеживается трансформация взглядов от мудрости до профессиональных знаний, от сложившихся традиций до выявления закономерностей и практики подготовки управленческих кадров, которое позволило выделить взаимодействие практического управления с вузовским образованием.

§ 2. Понятие «государственные гражданские служащие» в контексте социологии управления

Управление — сложный, комплексный, динамический процесс взаимодействия управляемых и управляющих. Система государственной гражданской службы является одновременно управляющей системой по отношению к нижестоящей управляемой подсистеме и управляемой по отношению к вышестоящей управляющей системе управления. Изучение государственной гражданской службы как управляющей и управляемой подсистем основано на системе социологических знаний в области управления.

Социология управления — социологическая теория, изучающая процессы управления в социальных системах, необходимых для сохранения и обеспечения устойчивого развития данной системы, упорядочивания её структуры, достижения целей⁸¹; содержащая в себе исследование социальных механизмов и способов управленческого воздействия на общество, его отдельные сферы (экономическую, социальную, политическую, духовную),

⁸⁰ Ядов В. А. Социология в России 30-е годы: наука управления [Электронный ресурс] // Библиотека «Полка букиниста». Режим доступа: http://society.polbu.ru/yadov_sociology/ch60_ii.html.

⁸¹ Аленочкин В. И. Социология управления. — Чита, 2004. — 245 с.; Зборовский Г. Е. Социология управления. — М.: Гардарики, 2008. — 272 с.; Тавокин Е. Социология управления и социальное управление: проблемы взаимодействия // Гос. служба. — 2008. — № 2. — С. 57–58.

социальные группы и организации, на сознание и поведение людей⁸². Социология управления изучает не только многообразную деятельность органов управления, но и весь комплекс подбора, расстановки, формирования управленческих кадров.

Государственная гражданская служба — особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства, и направленную на осуществление определённой государственной задачи (Г. В. Атаманчук, В. Г. Игнатов, Н. М. Коркунов, В. А. Мальцев, В. П. Мельников⁸³ и др.). Анализ государственной гражданской службы как системы публично-правовых отношений между государством и служащими позволяет учесть управленческие, организационные, экономические, правовые, психологические аспекты государственной гражданской службы, понять государственного гражданского служащего как гражданина и человека. Отсюда следует, что государственная гражданская служба — форма участия граждан в осуществлении целей и функций государства; особый вид управленческой деятельности; форма реализации отношений между государством, обществом, законом и гражданином.

Государственная гражданская служба — это правовой и социальный институт (В. Д. Граждан, А. А. Гришковец, А. А. Демина, Б. М. Лазарев, Б. В. Лытов, В. М. Манохин, В. П. Мельников, А. В. Понеделков, Ю. Н. Старилова, А. П. Сычев⁸⁴ и др.). Так, например, А. Ф. Ноздрачев определяет го-

⁸² *Аверин Ю. П.* Системы социального управления в обществе: модель социологического анализа. — М., 1997. — 434 с.; *Андронов Н. Б.* Социальное управление как объект философско-социального анализа. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2000. — 212 с.; *Тощенко Ж. Т.* Социология труда: опыт нового прочтения. — М.: Мысль, 2005. — 333 с.

⁸³ *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. — М.: РАГС, 2002. — 272 с.; *Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. проф. Е. В. Охотского, проф. В. Г. Игнатова.* — Ростов н/Д: Феникс, 1998; *Игнатов В. Г.* Государственная служба в субъектах РФ: опыт сравнительно-правовой анализ. — Ростов н/Д: СКАГС, 2000. — 320 с.; *Коркунов Н. М.* Русское государственное право [Электронный ресурс]. — СПб., 1904. — Т. 1. — Режим доступа: <http://www.knigafund.ru/books/13864>; *Мальцев В. А.* Государственный служащий современного типа: монография. — Н. Новгород: ВВАГС, 1995. — 194 с.; *Мельников В. П.* Государственная служба в России: исторический опыт. — М.: РАГС, 2005. — 448 с.

⁸⁴ *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба. — М., 2005; *Гришковец А. А.* Проблемы правового регулирования государственной службы. Части I, II, III. — М.: ИПК госслужбы РАГС, 2002; *Государственная служба в странах основных правовых систем мира: нормат. акты / под ред. А. А. Демина.* — М.: Книгодел, 2004. — 560 с.; *Лазарев Б. М.* Государственная служба. — М.: АПУ при ИГиП РАН, 1993.; *Лытов Б. В.* Государственная служба как социальный институт // *Гос. служба: теория и организация: курс лекций.* — Ростов н/Д, 1998.; *Манохин В. М.* Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. — М., 1997.; *Государственная гражданская служба России (нормативно-правовые акты): Гражданская служба в имперскую и советскую эпохи: в 2 т. / сост. В. П. Мельников.* — Курск: Изд-во КИГМС, 2007.; *Понеделков А. В.* Государственная служба: основные понятия, задачи, принципы организации и деятельности. — Ростов н/Д, 1994.; *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. — 456 с.; *Сычев А. П.* Правовые основы государственной службы в РФ. — Новосибирск: СибАГС, 2004. — 168 с.

сударственную гражданскую службу как «установленный государством нормативно выраженный и легитимный институт практического осуществления государственной власти и повседневного применения законодательства в масштабе всего общества и реального времени»⁸⁵. Государственная служба как правовой институт «выступает связующим звеном общества и власти»⁸⁶. Отсюда следует, во-первых, государственная гражданская служба — система государственных органов, являющихся частью государственного аппарата и образующихся в установленном законом порядке, и наделённых государственными полномочиями. Во-вторых, государственная гражданская служба — правовой институт как совокупность правовых норм, регулирующий государственное управление, и социальный институт как группа профессиональных лиц, практически осуществляющих функции государственных органов. Социальный характер государственной гражданской службы находит своё отражение в особом виде управленческой практики и проявляется на трёх уровнях: высший — это уровень общества и государства; средний — уровень государственной гражданской службы как системы; нижний — уровень социального статуса государственного служащего⁸⁷.

В нормативном смысле государственная гражданская служба — вид государственной службы, в соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации»⁸⁸.

Государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации⁸⁹.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 4 № 79-ФЗ) гражданская служба осуществляется на основе принципов:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

⁸⁵ Ноздрачёв А. Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки гос. служащих. — М.: Статут, 1999. — С. 14.

⁸⁶ Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. — М.: РАГС, 1999. — С. 66.

⁸⁷ Магомедов К. О. Социология государственной службы. — М.: ВВИА им. проф. Н. Е. Жуковского, 2007. — С. 16–19.

⁸⁸ О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁸⁹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>.

2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия её прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищённость гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

В работе акцентируем внимание на принципе профессионализма и компетентности, который подразумевает знание предмета собственной государственно-служебной деятельности, качественное осуществление функций и полномочий, предусмотренных законодательством, должностными положениями и инструкциями, владение правилами и процедурами деятельности в органах государственной власти, знание юридических и нравственно-этических норм в сфере служебной деятельности, наличие общей и профессиональной подготовки и др. В этой связи государственная гражданская служба представляет профессию для гражданских служащих, которая требует специальной подготовки, получения специального образования.

Иными словами, государственная гражданская служба — социальная система, состоящая из профессиональных служащих, взаимодействующая с социальными институтами. Наличие государственных служащих — неотъемлемый признак наличия и самого государства, государственная служба существует везде, где есть государственная форма организации общества⁹⁰.

Исходя из данного определения, рассмотрим гражданскую службу через призму структурно-функционального подхода. Структурно-функциональный подход как теоретико-методологическое направление в социологии позволит установить структуру (состав единиц) и функциональные связи в социальной системе — гражданская служба.

Основы структурно-функционального подхода заложил в своей административной теории французский инженер и предприниматель А. Файоль. Им были выделены пять функций управления: планирование (прогнозирование

⁹⁰ *Стариков Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. — С. 220.

вание), организация, координация, командование и контроль⁹¹. Все функции были расписаны по уровням управления. Сформулировав основные принципы управления, автор акцентирует внимание на специализации и дифференциации трудовой деятельности, вычлениении в рамках сложной деятельности более частных видов деятельности, выделении специализированных устойчивых трудовых функций и функциональных областей, профессионализацию групп.

Основателем концепции функционализма считают Э. Дюркгейма, который первым сформулировал проблему, связанную с функциональным разделением труда в организации, и проблему взаимосвязанности функций отдельных системных единиц⁹². В дальнейшем проблемы функционализма разрабатывались антропологами Б. Малиновским и А. Редклифф-Брауном, которые рассматривали социальный объект как адаптивную систему, в которой все части служат удовлетворению потребностям системы как целого, обеспечивая её существование во внешней среде⁹³.

Важный этап разработки структурного функционализма связан с американскими социологами Т. Парсонсом и Р. Мертоном.

Парсонс социальный объект анализирует как систему функционально взаимосвязанных переменных. «Наиболее общее и фундаментальное свойство системы — взаимозависимость её частей или переменных. Взаимозависимость есть порядок во взаимоотношениях между компонентами, которые входят в систему»⁹⁴.

Понятие структуры у Парсонса охватывает те устойчивые элементы строения социальной системы, которые относительно независимы от незначительных и кратковременных колебаний в отношениях системы с внешним окружением. Первым условием для социальной системы является тенденция к самосохранению, вторым — сохранять определённые границы и постоянство по отношению к внешней среде. По Парсонсу социальную систему можно представить через четыре независимых переменных: ценности (представления о системе), нормы (способы ориентации на действительность в функциональных и ситуационных условиях), коллективы (целедостиженческая функция), роли (статусная функция).

⁹¹ *Кравченко А. И.* История менеджмента [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/menedzhment-2/index.htm>

⁹² *Кравченко С. А.* Социология: парадигмы через призму социологического воображения [Электронный ресурс] // Электронная библиотека социол. ф-та МГУ им. М. В. Ломоносова. — Режим доступа: <http://lib.socio.msu.ru/>.

⁹³ *Малиновский Б.* Функционализм [Электронный ресурс] // Энциклопедия — Фонд знаний «Ломоносов». — Режим доступа: <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0128384>.

⁹⁴ *Парсонс Т.* Система современных обществ [Электронный ресурс] // Библиотека социологии Гумер. — Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Parsons/index.php.

Уточнил понятие «функция» в контексте разных исследовательских процедур Р. Мертон: «данной структуре соответствует только данная функция, и наоборот, что данная функция может выполняться только данной структурой; конкретизация функции обеспечивается за счёт уточнений структур, способных её выполнить»⁹⁵. Мертон различает пять значений термина «функция»:

— как общественное поручение, возложенное на конкретного исполнителя;

— специализированный род занятий, составляющий для индивида постоянный источник деятельности (в более узком смысле — конкретная должность, связанная с определённым социальным статусом и определёнными сферами ролевой активности);

— математическая, когда (согласно наиболее распространённому и традиционному определению) переменная есть функция другой переменной или множества переменных, если её значение однозначно определено значением другой переменной;

— как системообразующий принцип связи структурных единиц;

— как объективное следствие, благоприятное для приспособленности системы в отличие от субъективных намерений деятелей, с которыми они приступают к реализации своих представлений и функциональности.

Структурно-функциональный подход позволяет раскрыть гражданскую службу как профессию, гражданских служащих как социально-профессиональную группу. Гражданская служба как профессия, нацелена на выполнение определённых функций.

Профессия — род трудовой деятельности, занятий, требующих определённой подготовки и являющихся обычно источником существования⁹⁶.

М. Вебер определяет профессию как «способ специализации, точного определения и сочетания функций индивида в той мере, в какой он представляет для него основу постоянной возможности заработка или прибыли»⁹⁷.

Гражданская служба выполняет такие функции, как претворение в жизнь нормативно-правовых актов; разработка и принятие нормативных актов; обеспечение прав и свобод граждан; разработка и реализация государственной политики во всех областях жизни общества через разработку конкретных программ государственной деятельности; практическая реализация компетенций государственных органов и т. д.

⁹⁵ Осипов Г. История социологии в Западной Европе и США [Электронный ресурс] // Библиотека Гумер. — Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Osipov/14.php.

⁹⁶ *Большой энциклопедический словарь*. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.; СПб.: Норинт, 1999. — С. 971.

⁹⁷ Вебер М. Избранные произведения [Электронный ресурс] // Библиотека социологии Гумер. — Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/vebizbr/index.php.

Структуру гражданской службы как социальной системы представим в виде совокупности гражданских служащих, имеющих целью своей профессиональной деятельности реализацию полномочий государственных органов.

Гражданский служащий в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 13) — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. В разрезе данного определения служащих будем классифицировать по группам и категориям.

Государственные гражданский служащие — это социальная группа, члены которой взаимодействуют друг с другом, осознают свою принадлежность к данной группе и считаются её членами с точки зрения других людей. История изучения социальных групп имеет давнюю традицию. Ещё Т. Гоббс попытался дать определение социальной группе как «...известного числа людей, объединённых общими интересом и делом»⁹⁸. Одним из основоположников теории социальных групп является Г. Зиммель, рассмотревший целый спектр закономерностей и аспектов взаимодействия микро- и макроструктур. Группа по Зиммелю — образование, которое обладает самостоятельной реальностью, существует по своим собственным законам⁹⁹. Значительный вклад в изучение социальных групп внёс Ч. Х. Кули, рассмотревший влияние на социализацию индивида первичных групп (семья, соседство, община) и выделивший значение вторичных групп как формального объединения людей для решения определённой задачи¹⁰⁰. Американский социолог Н. Смелзер выделяет следующие функции социальных групп¹⁰¹.

1. Социализация как процесс овладения рядом необходимых социальных умений и навыков.

2. Поддерживающая — стремление объединиться.

3. Экспрессивная — состоит в удовлетворении потребностей людей в одобрении, уважении и доверии.

4. Инструментальная — состоит в осуществлении той или иной деятельности людей. Реализация данной функции обеспечивает человеку материальные средства к жизни, предоставляет ему возможность самореализации.

⁹⁸ Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lib.ru/FILOSOF/GOBBS/leviafan.txt>.

⁹⁹ Громов И. А. Западная теоретическая социология. Формальная социология Г. Зиммеля // Библиотека «Полка букиниста». — Режим доступа: http://society.polbu.ru/gromov_sociology/ch16_all.html.

¹⁰⁰ Кули Ч. Х. Человеческая природа и социальный порядок / пер. с англ. и общ. ред. А. Б. Толстова. — М.: Идея-Пресс: Дом интеллектуальной книги, 2000. — 312 с.

¹⁰¹ Смелзер Н. Социология. — М.: Феникс, 1998. — 688 с.

Гражданские служащие являются вторичной группой, где превалирует инструментальный тип связей, а не экспрессивные связи.

Иными словами служащие рассматриваются как средства достижения цели, а не как самоцель взаимного общения.

Другой социолог П. А. Сорокин выделяет простые и сложные социальные группы. К простым он относил группы, формирующиеся по одному признаку, например, семейно-родственные, государственные, расовые, языковые, профессиональные, имущественные, религиозные, объёмно-правовые, привилегированно-обделённые, партийные и группу великих людей¹⁰². Из сочетания их образуются группы сложные.

Социальной группе (по Мертону) присущи следующие черты¹⁰³:

1) определённый способ взаимодействия между членами группы (например, характерная манера поведения внутри группы);

2) членство — чувство принадлежности к данной группе (характерная процедура вступления, внешние признаки членства);

3) группа имеет свою идентичность с точки зрения посторонних, т. е. люди, входящие в группы, воспринимаются и другими как члены этих групп.

Соотнесём предложенные черты к гражданским служащим как социальной группе. Гражданские служащие действуют в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. Служащие выполняют свою профессиональную деятельность в соответствии с должностным регламентом, который устанавливает порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями.

Порядок поступления, включения в данную социальную группу регламентируется Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статьи 21, 22 № 79-ФЗ), Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»¹⁰⁴, Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим

¹⁰² Сорокин П. А. Общедоступный учебник социологии [Электронный ресурс] // Библиотека Бумер. — Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Sorokin/index.php.

¹⁰³ Мертон Р. К. Социальная теория и социальная структура. — М.: Аст-Хранитель, 2006. — С. 432–433.

¹⁰⁴ О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 112. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»¹⁰⁵. К претендентам на замещение вакантных должностей предъявляются квалификационные требования. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает квалификационные требования к должностям гражданской службы в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы. Статья 12 ФЗ № 79-ФЗ даёт право органам субъектов РФ устанавливать квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности¹⁰⁶.

К уровню и характеру профессиональных знаний, необходимых для исполнения должностных обязанностей, отнесены знание¹⁰⁷:

1) Конституции РФ; федеральных законов применительно к исполнению своих должностных обязанностей, прав и ответственности.

2) Конституций (уставов) и законов субъектов РФ применительно к исполнению своих должностных обязанностей, прав и ответственности.

3) Указов Президента и постановлений Правительства РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих развитие соответствующей сферы (отрасли) экономики РФ.

4) основ экономики, организации труда, производства и управления в условиях рыночных отношений, методов проведения международных переговоров, заключения международных контрактов, передового отечественного и зарубежного опыта в области государственного управления; методов управления аппаратом государственного органа.

5) правил внутреннего трудового распорядка, порядка работы со служебной информацией и др.

К уровню и характеру навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей, отнесены навыки¹⁰⁸:

- работать с людьми;
- вести деловые переговоры;
- владеть приёмами межличностных отношений и мотивации подчинённых;
- стимулирования достижения результатов;
- контролировать и анализировать управленческие процессы;

¹⁰⁵ *О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы: указ Президента Рос. Федерации от 16 янв. 2017 г. № 16. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.*

¹⁰⁶ *О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.*

¹⁰⁷ *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Козбаненко В. А. — СПб.: Питер, 2008. — С. 319.*

¹⁰⁸ Там же. С. 319–320.

- владения конструктивной критикой;
- публичных выступлений;
- владения способностями подготовки делового письма;
- эффективно и последовательно взаимодействовать с государственными органами, организациями, муниципальными образованиями, гражданами;
- использовать синергетический эффект от командной работы;
- создавать эффективные взаимоотношения в коллективе (психологический климат);
- делегирования полномочий подчинённым;
- определять приоритеты работы и ставить задачи;
- подчинять тактические цели стратегическим;
- разрабатывать план конкретных действий;
- оперативно принимать и реализовывать управленческие решения;
- адаптировать к новой ситуации и применять новые подходы к решению возникающих проблем;
- управления проектами;
- владения компьютерной и другой оргтехникой, программным обеспечением;
- систематически повышать свою квалификацию и др.

В контексте социологии управления государственные гражданские служащие — социальная группа, действующая в сфере управления; данную социальную группу отличает от других социальных групп принадлежность к одной профессиональной группе.

Профессиональная группа — совокупность лиц одной профессии¹⁰⁹.

Профессиональная группа призвана выполнять определённые профессиональные функции, члены данной группы объединены сходными знаниями и навыками, а также получают оплату за свой труд.

Государственные гражданские служащие — профессиональная группа, осуществляющая профессиональную служебную деятельность в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получающая денежное содержание. Данная профессиональная группа имеет свои особенности: наличие властных ресурсов, правовой статус, нормативное обеспечение профессиональной деятельности, доступ к государственным ресурсам и т. д. Принадлежность к одной профессии накладывает печать на всю духовную природу человека, на его образ мышления, на его вкусы, привычки и интересы.

В отечественной литературе становление социологии чиновничества, изучающей данную профессиональную группу (конец XIX века), связывают с деятельностью правоведов государственной школы, представленной работами Н. М. Коркунова, А. Д. Градовского, К. Д. Кавелина, Е. Карновича,

¹⁰⁹ Профессиональная группа [Электронный ресурс] / Глоссарий. — Режим доступа: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPwu\(lxxoutgr;t:1!jwzv](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPwu(lxxoutgr;t:1!jwzv).

Б. Н. Чичерина¹¹⁰. В этот период каких-либо эмпирических исследований группы чиновничества не проводилось, но задаются направления, определяющие развитие социологии чиновничества.

Внимание исследователей обращено на необходимость изучения особенностей социальной группы чиновничества, что нашло своё отражение на следующем этапе развития социологии чиновничества. Начало XX в. характеризуется выделением специфики социальной группы чиновничества и развёрнутыми эмпирическими исследованиями её особенностей.

Б. Бразоленко, М. Александров, В. Ивановский¹¹¹ и др. стали с помощью статистики и анкет изучать по разным индикаторам (доходы, образование, служебная мобильность, статусы, интересы) стратификацию чиновничества как профессиональной группы.

От всех других социальных слоёв и групп, общественных классов и сословий чиновничество отличалось рядом специфических черт: тесной связью с организацией правительственной власти в обществе, чёткими, иерархически построенными социальными ролями, закрепляемыми рангами, единообразным толкованием административных норм, разбегающихся от центра во всех направлениях бюрократического организма, стройностью целого и подвижностью частей, внутренней планомерностью деятельности, быстрым количественным ростом состава, даже в условиях социальных кризисов, и особой групповой психологией¹¹².

М. Батырев в своём исследовании «Что такое бюрократия?» отметил: «невольно задумываешься, как могут столь разные по своему происхождению, положению, образу жизни элементы сливаться в один стройно действующий механизм? И ответил: причина единства в том, что чиновничество есть яркая иллюстрация группы по интересам, «материальные интересы всех чиновников совпадают». Все одинаково заинтересованы в сохранении социального «статус-кво», т. к. для одних он является единственным источником существования и выживания, а для других — могущественным средством удержания в своих руках политической силы и общественной власти¹¹³.

¹¹⁰ *Голосенко И. А.* Социологическая мысль в России: очерки немарксистской социологии последней трети XIX — начала XX века [Электронный ресурс]. СПб.: Наука, 2003. — 377 с. — Режим доступа: <http://ecsocman.edu.ru/text/19195112/>; *Голосенко И. А.* История русской социологии XIX–XX вв. [Электронный ресурс]. — М., 1995. Режим доступа: http://www.soc.pu.ru/publications/books/history_of_russian_sociology/index.html.

¹¹¹ *Голосенко И. А.* Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журн. социологии и соц. антропологии. — 1999. — Т. 2. — № 3. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.soc.pu.ru/publications/jssa/1999/3/6golosenko.html>.

¹¹² *Голосенко И. А.* Три толкования феномена бюрократии в дореволюционной социологии России [Электронный ресурс] // Русский гуманитарный интернет-университет. 2002. Режим доступа: http://www.i-u.ru/biblio/archive/golosenko_three_burokrate_tolkiena/.

¹¹³ *Батырев М.* Что такое бюрократия? — М.: Нар. мысль, 1906. — 24 с.

Среди отечественных современных учёных, исследующих государственных служащих как профессиональную группу следует отметить В. Э. Бойкова, Г. П. Зинченко, К. О. Магомедова, А. И. Турчинова¹¹⁴ и др. Выделяя обособленное поле специальной социологической теории — социологию государственной службы, учёные определили, что персонал для государственной службы требует специализированной подготовки. «Чиновничество начинает рассматриваться не как некий статичный институт и аморфная, безликая масса, а именно, как особая социально-профессиональная группа»¹¹⁵.

Социология чиновничества призвана изучать внутреннюю среду данной специфической группы: профессионализм, от которого непосредственно зависит процесс преобразования государственного управления.

Рассматривая гражданских служащих как профессиональную группу, классифицировать служащих можно следующим образом (по Смирнову) (схема 1)¹¹⁶.

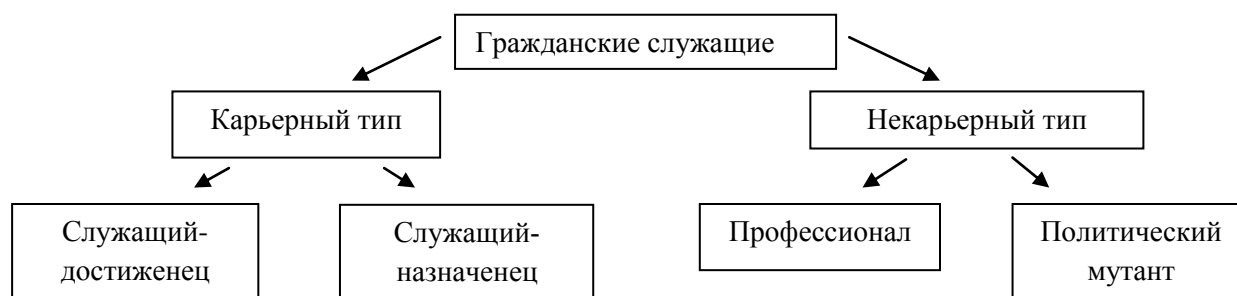


Схема 1. Классификация государственных гражданских служащих

Интерпретируем названные типы служащих. Служащий-достиженец и служащий-назначенец близки друг к другу по карьерным ориентациям, но отличаются по средствам, используемым на пути достижения своей цели. Служащий-достиженец обозначает особую социально-психологическую категорию служащих, стремящихся реализовать себя, прежде всего в профессиональном плане, а служащий-назначенец — в политико-карьерном. Про-

¹¹⁴ Бойков В. Э. Социология. — М., РАГС, 2001. — 496 с.; Зинченко Г. П. Социология государственной и муниципальной службы. — М., 2004; Магомедов К. О. Социология государственной службы. — М.: ВВИА им. проф. Н. Е. Жуковского, 2007. — 244 с.; Магомедов К. О. Теоретико-методологические основы социологического исследования государственной службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lib.socio.msu.ru/libRARY/>; Турчинов А. И. Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ: монография. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — 136 с.

¹¹⁵ Чевтаева Н. Г. Чиновничество как особая социально-профессиональная группа: по материалам рос. доревол. социологии // ЧиновникЪ. — № 405 (38) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru/modern/author.php?id=397>.

¹¹⁶ Составлено автором по материалам: Смирнов Е. Жизненные стратегии государственных служащих // Гос. служба. — 2002. — № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rags.ru/akadem/all/18-2002/18-2002-108.html>.

фессионал, относящийся к некарьерному типу, — это специалист высокого класса, ставящий интересы службы превыше всего и готовый поступиться своими карьерными возможностями ради отстаивания своей позиции перед вышестоящими руководителями и инстанциями. Как правило, служащие-профессионалы не занимают высоких должностей в иерархии административно-бюрократического аппарата. Политические мутанты стремятся извлечь из своего положения максимальную выгоду и получить связанные с ним преимущества. Их характеризует политическая всеядность, размытость идейно-политических убеждений и быстрая трансформация политических взглядов и позиций в зависимости от изменяющейся конъюнктуры.

Гражданские служащие, выполняя функциональную деятельность, основываются на своём профессионализме и компетентности.

Профессионализм в системе государственной службы рассматривался В. К. Белолипецким, В. Г. Игнатовым, Т. Г. Калачёвой, В. А. Мальцевым, П. А. Марченковым, П. А. Сорокиным и др.

Профессионализм — качество деятельности человека. Черты профессионализма — постоянство, неизменность, стабильность результатов¹¹⁷.

Профессионализм — высший уровень психофизических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях¹¹⁸.

Профессионализм — интегральная характеристика качества целеполагающей, мотивированной и эффективной деятельности, требующей специальной подготовки¹¹⁹.

Социолог П. А. Сорокин выделял уровень интеллекта, необходимый для выполнения профессиональных обязанностей, как важный критерий профессионализма¹²⁰.

Профессионализм — высокая подготовленность к выполнению задач профессиональной деятельности. Профессионализм проявляется в систематическом повышении квалификации, творческой активности, способности продуктивно удовлетворять возрастающие требования общественного производства и культуры. Предпосылкой достижения профессионализма слу-

¹¹⁷ Белолипецкий В. К. Профессионализм и профессиональная культура в системе государственной службы // Политико-админ. элита и гос. служба в системе властных отношений: сб. Вып. 2. — Ростов н/Д, 1996.

¹¹⁸ Игнатов В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность. — М.: Ростов н/Д, 2000. — 256 с.

¹¹⁹ Мальцев В. А. Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих. — М., 1997; *Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих*: лекции. — М.: РАГС, 1997. — 42 с.

¹²⁰ Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество: пер. с англ. / сост. А. Ю. Согомонов. — М., 1992. — 543 с.

жит достаточно высокое развитие профессионально важных качеств личности, её специальных способностей¹²¹.

Профессионализм гражданских служащих есть не только совокупность знаний, опыта и умений, но и включённость в деятельностную профессиональную среду через взаимосвязанное осознание целей деятельности организации и её смысло-жизненных целей, связанных с профессиональной деятельностью¹²².

Профессионализм — совокупность наиболее устойчивых и постоянно проявляющихся особенностей человека-профессионала, обеспечивающих определённый качественно-количественный уровень профессиональной деятельности, характерный для данного человека¹²³.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» (статья 18 № 79-ФЗ) гражданский служащий обязан исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне. В нормативно-правовом смысле профессионализм означает, что гражданский служащий исполняет свои должностные обязанности осознано, обладая соответствующим правовым статусом, понимает поставленные перед ним задачи и суть выполняемых функций, обладает необходимыми знаниями, умениями и навыками¹²⁴.

Профессиональная деятельность госслужащих имеет отличительную особенность, которая заключается в том, что она осуществляется как бы в двух автономных, но взаимодействующих процессах: в процессе инновационного развития и в процессе бюрократического функционирования государства¹²⁵.

Основными критериями профессионализма государственных гражданских служащих в современных российских условиях, по мнению И. А. Ясинской, являются: компетентность как сочетание знаний, умений, методов, технологий работы с их умелым практическим применением; творческий подход к работе; соответствие профессии психосоциальному типу работника; высокая мотивация на достижение вершин мастерства и соци-

¹²¹ Зеер Э. Ф. Психология профессионального образования. — М.: Академия, 2009. — 384 с.

¹²² Шентябина И. А. Кадровая политика в сфере государственной гражданской службы субъекта федерации как социально-управленческая деятельность на примере Приволжского федерального округа: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Н. Новгород, 2005.

¹²³ Биликтеев Б. Д.-Д. Профессиональный потенциал государственных гражданских служащих в современной России (на материалах Республики Бурятия): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. Улан-Удэ, 2009. 21 с.

¹²⁴ Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко. — СПб.: Питер, 2008. — С. 130.

¹²⁵ Елина И. Е. Компетентность как интегральная характеристика профессиональной деятельности государственных служащих: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.13. — М., 1999.

ального статуса в профессиональной сфере; умение предвидеть результаты профессиональной деятельности; наличие такого профессионального опыта, который способствовал бы формированию профессионализма других людей; приверженность своему делу¹²⁶.

На наш взгляд, исходя из анализа предложенных определений, профессионализм можно раскрыть через активность, инициативность, с какой человек относится к своему делу, творческий подход к выполнению своих должностных обязанностей. В таком смысле категория «профессионализм», определяется как инновационный профессионализм, т. е. основанный на инновациях, под которыми понимается конечный результат творческой деятельности, реализованный в виде нового или усовершенствованного товара, работы, услуги¹²⁷. Иными словами профессионализм — это не просто усвоение норм, приёмов, технологий профессии, осознание каких-либо индивидуальных особенностей выполнения профессиональной деятельности, но и творческое самопроектирование себя как личности в профессии.

Вторым важным принципом гражданской службы является компетентность. Компетентностный подход — концептуальное положение, связанное с обновлением профессионального образования, отражён в работах В. И. Байденко, П. Я. Гальперина, В. Горба, В. В. Давыдова, Т. В. Забегалина, Э. Ф. Зеера, Г. И. Зимирева, Т. К. Клименко, Л. И. Назина, А. М. Новикова, Г. В. Попова, Г. К. Селевко, М. Ю. Швецова, С. Е. Шишова, А. В. Хуторского, К. Г. Эрдынеевой¹²⁸ и др.

¹²⁶ Ясинская И. А. Диагностика управления профессиональным развитием государственных и муниципальных служащих: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Ростов н/Д, 2006.

¹²⁷ Центр креативных технологий [Электронный ресурс] / разработ. А. А. Барышников. — Режим доступа: <http://www.inventech.ru/lib/pravo/pravo-0170/>.

¹²⁸ Байденко В. И. Выявление состава компетенций выпускников вузов как необходимый этап проектирования ГОС ВПО нового поколения: метод. пособ. — М.: Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, 2006. — 72 с.; Горб В. Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих // Гос. служба. — 2008. — № 1. — С. 5–13; Попов Г. В. Оценка профессиональных компетенций // Методы менеджмента качества. — 2007. — № 6; Зеер Э. Ф. Модернизация профессионального образования: компетентностный подход. — М.: МПСИ, 2005. — 216 с.; Зеер Э. Ф. Психология профессионального образования. — М.: Академия, 2009. — 384 с.; Зимирев Г. И. Социологические аспекты компетентностного подхода // Компетентностный подход как фактор повышения качества образования: материалы междунар. науч.-практ. конф. Пленарные доклады. — Чита: ЗабКИПКРО, 2010. — С. 26–33; Клименко Т. К. Общее и профессиональное образование Забайкалья: проблемы и пути развития // Проф. образование. 2002. — № 8. — С. 12–13; Селевко Г. К. Энциклопедия образовательных технологий: в 2 т. — М.: НИИ школьных технологий, 2006. — Т. 2. — 816 с.; Швецов М. Ю. Системно-информационное обеспечение образовательного процесса в высшей школе. — Чита: Поиск, 2001. — 172 с.; Эрдынеева К. Г. Теоретические основы социально-технологической подготовки студентов: монография. — Чита: ЧитГТУ. 2000. — 391 с.

Понятие «компетентность» (и «профессиональная компетентность») широко изучено в педагогике и психологии. Представим некоторые подходы к данным категориям.

Компетентность — доскональное знание своего дела, существа выполняемой работы, сложных связей явлений и процессов, возможных способов и средств достижения намеченных целей¹²⁹.

Компетентность — наличие глубоких знаний в области экономики и науки управления, социальных закономерностях и законов психологии¹³⁰.

Компетентность есть способность к эффективной реализации в практической деятельности специальных, профессиональных знаний, обусловленных личностными качествами и компетенцией. Компетентность — сложное духовно-практическое, социально обусловленное образование, являющееся конечным результатом, оценкой целесообразной и эффективной практической деятельности человека. Причём компетентность — это не только результат или оценка деятельности человека, но и сам ход его мышления и деятельности¹³¹.

Уровни компетентности¹³²:

1) интегративная компетентность — способность к интеграции знаний и навыков и их использование в условиях быстро меняющихся требований внешней среды;

2) компетентность психологическая — в эмоциональной сфере, в области восприятия, в поведении людей;

3) компетентность в конкретных сферах деятельности: способность к лидерству; умение работать с людьми, способность оказывать помощь и делегировать права, умение преодолевать неопределённость, собирать информацию, умение реализовывать намеченные планы и т. д.

Виды компетентности¹³³:

1) коммуникативная (умение вступать в коммуникацию с целью быть понятым, владение умениями общения);

2) информационная (владение информационными технологиями, умение работать с информацией, критическое отношение к социальной информации, распространяемой СМИ);

¹²⁹ *Омаров А. М.* Руководитель: размышление о стиле управления. — М.: Политиздат, 1987. — С. 98–103.

¹³⁰ *Панулов Л. А.* Кадры управления производством: деятельность, формирование. — М.: Прогресс, 1985. — С. 11.

¹³¹ *Пономарёв Л. Н.* Компетенция и компетентность персонала государственной службы // Гос. служба Рос. Федерации: становление, кадровое обеспечение. — 1994. — № 7. — С. 69–72.

¹³² *Игнатов В. Г.* Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность. — Ростов н/Д: МарТ, 2000. — С. 19–21.

¹³³ *Селевко Г. К.* Энциклопедия образовательных технологий: в 2 т. — М.: НИИ школьных технологий, 2006. — Т. 2. — С. 11.

3) социальная (способность взять на себя ответственность, совместно выработать решение и участвовать в его реализации, толерантность к разным этнокультурам и религиям, проявление сопряжённости личных интересов с потребностями предприятия и общества, умение жить и работать вместе с людьми);

4) нравственная (готовность, способность и потребность жить по общечеловеческим нравственным законам);

5) продуктивная (умение работать и зарабатывать, способность к созданию общественного продукта, умение принимать решения и нести ответственность за них);

б) автономизационная (умения саморазвития и самопрезентации, способность к самоопределению, самообразованию, конкурентоспособность).

Компетентность рассматривается как субъект определённых взаимодействий, возникающих в ходе выполнения управленческих решений¹³⁴. К. Аржирис¹³⁵, подчёркивал важность повышения компетентности, а не изменения заинтересованности в повышении эффективности.

Именно компетентность, с нашей точки зрения, характеризует субъект управления с позиции его знаний и умений, дающих возможность осуществлять должностные обязанности с большей или меньшей эффективностью.

Профессиональная компетентность с педагогической и психологической точки зрения может трактоваться как:

— единство теоретических и практических способностей личности осуществлять профессиональную деятельность¹³⁶;

— сочетание психических качеств, позволяющих действовать ответственно и самостоятельно, как обладание человеком способностью и умением выполнять определённые трудовые функции¹³⁷;

— комплекс знаний, навыков, умений, психологических особенностей, профессиональных позиций¹³⁸;

— интеллектуально и личностно обусловленный опыт социально-профессиональной жизнедеятельности человека¹³⁹;

— результат саморазвития, личностного роста, оптимизация личностного потенциала субъекта профессиональной деятельности¹⁴⁰.

¹³⁴ Тавокин Е. Социология управления и социальное управление: проблемы взаимодействия // Гос. служба. — 2008. — № 2. — С. 57–58.

¹³⁵ Argyris Chris / Словарь HR-терминов, HR-глоссарий [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.hrm.ru/db/hrm/Argyris_Chris/glossary.html.

¹³⁶ Слостёнин В. А. Качество образования как социально-педагогический феномен // Пед. обр. и наука. 2004. — № 1. — С. 43–49.

¹³⁷ Маркова А. К. Психология профессионализма. — М.: Знание, 1996. — 308 с.

¹³⁸ Деркач А. А. Акмеологические основы развития профессионала. — М.: Изд-во Моск. психол.-соц. ин-та; Воронеж: МОДЭК, 2004. — 752 с.

¹³⁹ Зимняя И. А. Общая культура и социально-профессиональная компетентность человека // Проф. обр. 2006. — № 2. — С. 18–21.

¹⁴⁰ Амельченко Т. В. Педагогика высшей школы: компетентностный подход. — Чита: ЧитГУ, 2007. — 244 с.

Профессиональная компетентность присуща тем профессиям и специальностям, которых отличают высокая сложность, социальная и профессиональная значимость¹⁴¹.

Профессиональная компетентность в сфере государственного управления определяется как внутренне мотивированные и связанные с системой личных ценностей характеристики и способности индивида, являющиеся продуктом интерпретации смыслов компетенции и выступающие в качестве критериев эффективного и (или) успешного действия в сфере государственного и муниципального управления¹⁴².

Профессиональная компетентность — деловая надёжность, способность успешно и безошибочно осуществлять конкретную деятельность в любых ситуациях¹⁴³.

Профессиональная компетентность в акмеологическом понимании — главный когнитивный компонент подсистем профессионализма личности и деятельности, сфера профессионального ведения, круг решаемых вопросов, постоянно расширяющаяся система знаний, позволяющих выполнять профессиональную деятельность с высокой продуктивностью. Структура и содержание профессиональной компетентности во многом определяется спецификой профессиональной деятельности, её принадлежности к определённым видам¹⁴⁴.

Профессиональная компетентность может быть рассмотрена как профессионально статусные возможности по осуществлению человеком государственных, социальных и личностных полномочий в профессиональной деятельности¹⁴⁵.

Служащему должны быть присущи глубокие профессиональные знания, владение стратегическим мышлением и тактическими навыками, высокий уровень профессиональной гуманитарной культуры, соблюдение демократического стиля работы и государственной дисциплины, устойчивость к соблазнам коррупции и злоупотреблению властью¹⁴⁶.

В нашей работе профессиональная компетентность будет трактоваться как компонент профессионализма, включающий профессионально важ-

¹⁴¹ Пищулин Н. П. Кадры — персонал: слов.-тезаурус. — М.: Рос. Акад. упр., 1994. — С. 201–202.

¹⁴² Юрьева О. В. Профессиональная компетенция в сфере государственного и муниципального управления: социол. анализ: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Казань, 2009.

¹⁴³ Государственная кадровая политика и механизм её реализации: Кадроведение: курс лекций. — М.: РАГС, 1998. — 468 с.

¹⁴⁴ Краткий акмеологический словарь [Электронный ресурс] / авт. и сост. В. Г. Зазыкин. — Режим доступа: <http://akmeolog.narod.ru/termin.html>.

¹⁴⁵ Горб В. Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих // Гос. служба. — 2008. — № 1. — С. 5–13.

¹⁴⁶ Хасанова А. Н. Особенности подготовки государственных служащих в условиях трансформирующегося общества: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Уфа, 2006.

ных качества и умения реализовать их в практической деятельности в сфере государственного управления.

Инварианты профессионализма, или профессионально важные качества — это основные свойства, качества и умения профессионала, обеспечивающие высокую эффективность и стабильность деятельности, независимо от её содержания и специфики¹⁴⁷.

Таким образом, инварианты профессионализма, с одной стороны, являются предпосылкой профессиональной деятельности, а с другой — они совершенствуются в ходе организационно-практической деятельности, что подтверждается компетентностным подходом.

Таким образом, рассматривая государственных гражданских служащих как профессиональную группу, участвующую в процессе управления, мы определяем с позиции структурно-функционального подхода следующие признаки данной профессиональной группы:

— профессиональное образование, выраженное в определённой сумме необходимых знаний;

— эффективное применение существующих способов решения управленческих задач и создание новых приёмов осуществления управленческой деятельности для достижения желаемых социально-экономических и иных результатов;

— нравственное совершенствование относительно помыслов и практических действий;

— способность воспроизводить управленческие знания, умения и навыки в других людях, в частности, к новому поколению;

— способность самокритично оценивать свои возможности;

— способность действовать в составе управленческой команды;

— уметь определять вероятность воплощения решений в условиях дефицита ресурсов, предвидеть последствия управленческих решений и действий, определять стратегию и тактику достижения желаемых результатов, предвидеть (предвосхищать) и контролировать ход событий в своей деятельности.

Итак, в контексте социологии управления государственная гражданская служба — социальная система, состоящая из профессиональных служащих, имеющих целью своей профессиональной деятельности реализацию полномочий государственных органов.

Государственные гражданские служащие — социально-профессиональная группа, действия которых регламентированы нормативно-правовыми актами; выполняют функции, руководствуясь должностными регламентами в соответствии с чёткими, иерархически построенными социальными ролями. При выполнении должностных обязанностей основываются на свой профессионализм. Профессионализм рядом учёных трактуется как

¹⁴⁷ *Краткий акмеологический словарь* [Электронный ресурс] / авт. и сост. В. Г. Зазыкин. — Режим доступа: <http://akmeolog.narod.ru/termin.html>.

качество деятельности, уровень психофизических, психических и личностных изменений, высокая подготовленность к выполнению профессиональных задач. В работе авторы определяют профессионализм как инновационный, характеризующий активность, инициативность и творческий подход к выполнению должностных обязанностей.

Компетентностный подход раскрывает профессиональную подготовку через процесс формирования компетенций. Компетентность — один из принципов государственной гражданской службы. Единого подхода к определению понятия «компетентность» не существует, но в общем виде она означает наличие знаний в определённой области. Профессиональная компетентность есть компонент профессионализма, включающий профессионально важные качества и умения реализовывать их в практической деятельности. Таким образом, государственные гражданские служащие как профессиональная группа отлична от других групп наличием специальных знаний, социально-ориентированным направлением в своей деятельности.

Социология управления, изучающая системы и процессы социального управления, раскрывает важность исследования такой профессиональной группы, как гражданские служащие.

§ 3. Профессиографический метод в оценке уровня профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в вузе

Социологические исследования в области государственной службы, проводимые в разные годы во многих регионах России, позволяют оценить состояние государственной кадровой политики и формирования кадрового корпуса государственных служащих; государственную кадровую политику и механизмы её реализации; проблемы государственной службы.

Региональные исследования, проведённые российскими учёными, затрагивали социальные, экономические, психологические основы государственной гражданской службы.

В данном учебно-методическом пособии обращаем внимание на применение профессиограммы для оценки инвариант профессионализма.

Профессиограмма применялась Н. Н. Гордеевой, А. А. Деркачом, А. К. Марковой, Е. Н. Маховым, А. И. Фукиным¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Гордеева Н. Н. Проспектированная профессиограмма специалиста как средство управления его профессиональным развитием. — Екатеринбург, 1995. — 46 с.; Деркач А. А. Профессиограмма госслужащего. — М.: РАГС, 1999. — 94 с.; Махов Е. Н. Инновационная культура в кадровой сфере. — 2-е изд., доп. и уточнено в соотв. с принятым законодательством. — М.: Евразия, 2005. — 268 с.; Фукин А. И. Как составлять профессиограммы. — Елабуга, 1990. — 30 с.

Профессиограмма — описание в форме таблицы или графика какого-либо вида профессиональной деятельности в конкретных производственных условиях¹⁴⁹.

Профессиограмма, по мнению А. И. Фукина, должна отражать результаты анализа профессиональной деятельности передовых специалистов, динамику формирования молодого специалиста и его психофизиологических качеств, которые подвергаются наибольшему изменению в процессе обучения¹⁵⁰.

Н. Н. Гордеева выделяет роль прогностической функции профессиограммы, профессиональные знания и умения распределены по этапам обучения¹⁵¹.

Профессиограмма — это научно обоснованные нормы и требования профессии к видам профессиональной деятельности и качествам личности специалиста, которые позволяют ему эффективно выполнять требования профессии, получать необходимый для общества продукт и вместе с тем создают условия для развития личности самого работника¹⁵². Исходя из данного определения, структура профессиограммы выглядит следующим образом¹⁵³:

1. Наименование профессии, специальности, шифр специальности, квалификация, должность — в соответствии с определениями терминов и классификатором профессий и специальностей.

2. Назначение профессии — зачем профессия нужна для общества?

3. Отрасль профессиональной деятельности — любая профессиональная деятельность относится к какой-либо более широкой профессиональной области. Необходимо указывать область, к которой относится данная профессия. Указываются виды учреждений, организаций, предприятий, где может работать специалист, овладевший данной профессией.

4. Типовые профессиональные задачи — виды профессиональной деятельности, непосредственное исполнение действий, в основном это относится к ручному труду.

5. Объект труда — предмет профессиональной деятельности для реализации профессиональных задач.

¹⁴⁹ *Социальный энциклопедический словарь*. Ред.-координатор акад. РАН Г. В. Осипов. — М.: ИНФРА-НОРМА, 1998. — С. 276.

¹⁵⁰ *Фукин А. И.* Как составлять профессиограммы. — Елабуга, 1990. — 30 с.

¹⁵¹ *Гордеева Н. Н.* Проспектированная профессиограмма специалиста как средство управления его профессиональным развитием. — Екатеринбург, 1995. — 46 с.

¹⁵² *Деркач А. А.* Профессиограмма государственного служащего. — М.: РАГС, 1999. — С. 22.

¹⁵³ *Рекомендации для студентов по составлению профессиограммы* [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://chereshneva.ucoz.ru/load/rekomendacii_dlja_studentov_po_sostavleniju_professioqrammy/1-1-0-2.

6. Орудия труда — объективные, реально существующие предметы для организации профессиональной деятельности и достижения эффективного результата труда.

7. Условия организации труда. Профессиональная деятельность всегда проходит в определённых условиях. В классификационной карточке отмечаются два вида условий: работа в помещении или вне помещения; мобильная (подвижная) или сидячая.

8. Профессиональные ценности — моральные и нравственные ценности, необходимые для реализации профессиональных обязанностей. В профессиограмме могут быть указаны одна-две ценности.

9. Образовательные основы профессиональной деятельности. Для каждой профессии требуется определённая совокупность знаний, умений и навыков. Необходимый образовательный уровень может быть направлен на реализацию теоретических знаний, на практическое использование знаний, на получение знаний опытным путём, самостоятельное формирование навыков. В профессиограмме необходимо указать требуемый уровень профессиональных знаний, профессиональных умений, профессиональных навыков.

10. Качества, обеспечивающие успешность выполнения профессиональной деятельности — личностные качества специалиста, необходимые для успешного овладения профессией и для эффективной трудовой деятельности (черты темперамента, характера, набор психологических познавательных процессов, проявление эмоциональных состояний, способности, интересы, склонности).

11. Качества, препятствующие эффективности профессиональной деятельности — описать качества личности, которые могут помешать успеху в выбранной области деятельности

Профессиограмма для изучения гражданских служащих применялась А. А. Деркачом и А. К. Марковой. Особенностью их профессиограммы является выделение видов деятельности и определение профессиональных качеств¹⁵⁴:

1. Информационно-аналитическая деятельность — ответственное отношение к сбору и переработке информации; способность анализировать; развитая память, обобщённость мышления.

2. Планирующая деятельность — способность прогнозировать.

3. Регулирующая (субъект-субъектная) деятельность — способность в точности выполнять правила и предписания, к законотворчеству в сфере управления.

4. Руководящая (субъект-субъектная) деятельность — ценностные ориентации служения интересам государства, общества, гражданина; информированность.

¹⁵⁴ Деркач А. А. Профессиограмма государственного служащего. — М.: РАГС, 1999. — С. 35–47.

5. Организационно-исполнительная деятельность — высокая мотивация достижения, ориентация на результат, установка действовать.

6. Координирующая деятельность — способность согласовывать свои действия в процессе работы с действиями других людей; терпимость к проявлениям коллег.

7. Контролирующе-учётная деятельность — активная гражданская позиция; аналитические и прогностические способности.

8. Инновационно-исследовательская деятельность — диалогичность мышления как способность посмотреть на вопрос с другой точки зрения; относительная самостоятельность подхода в пределах исполняемой должности.

9. Экспертно-консультативная деятельность — ответственность за экспертные суждения и рекомендации; критичность, самостоятельность, независимость мышления.

10. Представительская деятельность — ответственность за престиж своей организации; общительность, контактность.

11. Деятельность профессионального совершенствования — обучаемость и самообучаемость; адекватная профессиональная самооценка.

Данная модель, на наш взгляд, может использоваться для профессиональной переподготовки и повышения квалификации, а также отбора, оценки работы руководителей и специалистов в системе государственной гражданской службы.

В настоящем учебно-методическом пособии под профессиограммой будем понимать документ, содержащий инварианты профессионализма, отражённые в профессиографической таблице.

При разработке профессиограммы, применённой в нашем исследовании, выделено 33 критерия оценки (инварианты профессионализма), которые были распределены по основным группам профессиональной подготовки, к которым отнесены общая подготовленность, умения и способности, личностные качества, навыки. Доля каждой группы критериев в общей профессиографической таблице составила: общая подготовленность — 12,12 %, умения и способности — 33,3 %, личностные качества — 33,3 %, навыки — 21,21 %. Такое распределение критериев по группам мы объясняем так: абитуриенты в момент поступления уже имеют определённый базовый уровень и, будучи студентами, расширяют и дополняют его новыми знаниями. Приобретаемые умения и развитие врождённых способностей в процессе обучения являются основой в профессиональной деятельности. К 3—4 курсу студент представляет целостную личность, с устоявшимся мировоззрением. Мы предполагаем, что в процессе обучения должно наблюдаться больше колебаний по критериям, входящим в группу умений и способностей, меньше изменений — по личностным качествам. Опросный лист включает обращение к респондентам, правила заполнения, профессиографическую таблицу.

Генеральную совокупность составили студенты специальности «Государственное и муниципальное управление» Института экономики и управления Забайкальского государственного университета (N=242). Выборочная совокупность составила 107 студентов (44,2 % от общей численности студентов специальности ГМУ), из них 58 — четверокурсники, 49 — пятикурсники. Доля юношей 25,4 % (27 чел.), доля девушек 74,6 % (80 чел.).

Для сравнительного анализа нами были опрошены студенты 4-го курса специальности «Государственное и муниципальное управление» Читинского института Байкальского государственного университета экономики и права (Приложение А). Их общая численность — 49 человек. Опрошено 38 студентов, находящихся в момент проведения опроса на занятиях. Респонденты самостоятельно заполняли профессиографические таблицы в присутствии исследователя.

Для получения данных применялся метод масштабной линейки (девятибалльной линейки), при этом были определены характер оценки и характеристика уровня (табл. 1).

Таблица 1

Качественные характеристики компетентности

Балл	Характер оценки	Характеристика уровня
1 балл	Совсем плохо	Уровень знакомства, некомпетентности
2 балла	Плохо	
3 балла	Чуть-чуть лучше, чем плохо	Уровень воспроизведения теоретических знаний
4 балла	Чуть-чуть хуже среднего	
5 баллов	Средний	
6 баллов	Чуть-чуть лучше среднего	Уровень знаний и умений
7 баллов	Не очень хорошо	
8 баллов	Хорошо	Уровень, характеризующий использование творческого потенциала
9 баллов	Более чем хорошо	Уровень мастерства

Для анализа данных, полученных при помощи профессиограммы, использован статистический метод, позволяющий определить разброс значений от их средней величины.

Среднее линейное отклонение рассчитывается по формуле:

$$\bar{d} = \frac{\sum |x_i - \bar{x}|}{\sum f_i},$$

Среднее квадратическое отклонение рассчитывается по формуле:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum(x_i - \bar{x})^2 f_i}{\sum f_i}}, \text{ где}$$

\bar{d} — среднее линейное отклонение

σ — среднее квадратическое отклонение

x_i — i -й вариант балла

\bar{x} — средняя величина инварианты

f_i — частота i -го балла

Результаты отклонений инвариант профессионализма от их средней величины представлены в табл. 2.

Таблица 2

Результаты отклонений инвариант профессионализма

Порядковый номер критериев	\bar{d}	σ	Порядковый номер критериев	\bar{d}	σ	Порядковый номер критериев	\bar{d}	σ
1			12			23		
2			13			24		
3			14			25		
4			15			26		
5			16			27		
6			17			28		
7			18			29		
8			19			30		
9			20			31		
10			21			32		
11			22			33		

Рассчитали коэффициент вариации (V_σ). Совокупность однородна, если V_σ не превышает 33 %, для распределений близких к нормальному, т. е. действительно соотношение $\sigma=1,25\bar{d}$.

$$V_\sigma = \frac{\sigma}{\bar{x}} * 100\%, \text{ где}$$

V_σ — коэффициент вариации

σ — среднее квадратическое отклонение

\bar{x} — средняя величина балла

Результаты вычислений отражены в табл. 3.

Таблица 3

Коэффициент вариации инвариант профессионализма

Порядковый номер критериев	Коэффициент вариации, %	Порядковый номер критериев	Коэффициент вариации, %	Порядковый номер критериев	Коэффициент вариации, %
1		12		23	
2		13		24	
3		14		25	
4		15		26	
5		16		27	
6		17		28	
7		18		29	
8		19		30	
9		20		31	
10		21		32	
11		22		33	

Расчёты проводились самостоятельно в табличном редакторе Microsoft Office Excel 2007.

ГЛАВА 2. РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Социальное управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих

Эффективность государственного управления во многом определяется профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих. Чтобы раскрыть социальное управление профессиональной подготовкой гражданских служащих, интерпретируем понятие «управление».

В настоящее время нет единого конкретного определения понятия «управление». Всё зависит от позиции исследователя и его научных интересов.

В социологии управления сложились подходы к трактовке данного понятия (А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев, А. И. Гомола и др.).

С позиции классического менеджмента, управление — это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для достижения цели (целей) организации. (М. Х. Мескон)¹⁵⁵. Суть управления состоит в оптимальном использовании ресурсов (земли, труда, капитала) для достижения поставленных целей.

С позиции системного анализа, управление — это наука и искусство принятия решений. Управление — это последовательное осуществление выработки и принятия решений, организации выполнения принятых решений, координации хода работы по выполнению принятого решения, контроля за ходом выполнения принятого решения¹⁵⁶.

С позиции правоведения, управление — это государственное правовое регулирование с помощью законов. Роль закона была предопределена мыслителями древности и Нового времени — Пифагором, Платоном, Аристотелем, Локком, определяя, что управление осуществляется на основании закона. «Кто требует, чтобы закон владычествовал, требует того чтобы властвовали только божество и разум, закон — уравновешенный разум»¹⁵⁷. «Управление без установленных постоянных законов, не может ни в какой мере соответствовать целям общества и правительства, для которых люди отка-

¹⁵⁵ Мескон М. Основы менеджмента / пер. с англ., общ. ред. Л. И. Евенко. — М.: Дело, 1997. — 704 с.

¹⁵⁶ Управление — это наука и искусство / сост. Г. Л. Подвойский. — М.: Респ., 1992. — 349 с.

¹⁵⁷ Государство и право в теориях мыслителей Древней Греции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://frankov.kiev.ua/>.

зались от свободы естественного состояния и связали себя соответствующими узами, только чтобы сохранить свою жизнь, свободу и имущество и чтобы с помощью установленных законоположений о праве и собственности обеспечить свой мир и покой»¹⁵⁸. Во взглядах М. Вебера отражено, что власть должна быть законной, либо закон — это система абстрактных правил, имеющих конкретные приложения; в рамках именно такого закона администрация отстаивает интересы организации¹⁵⁹. Необходимо установить пределы служебных полномочий должностных лиц, строгую ответственность за нарушение законодательства, ибо «жить в обществе нельзя иначе как по законам»¹⁶⁰.

С позиции политологии, управление — это управление обществом, страной, государством¹⁶¹.

С позиции социологического подхода, управление — целенаправленное воздействие на личность или группу людей; форма закреплённых социальных отношений людей, различающихся позицией в системе организации труда и местом в системе организации труда.

Ознакомимся с некоторыми интерпретациями понятия «управление» и «социальное управление».

Управление — «искусство знать точно, что предстоит сделать и как сделать это самым лучшим и дешёвым способом» (Ф. Тейлор)¹⁶².

Управление — это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу (П. Друкер)¹⁶³.

Управление представляет собой не что иное, как настраивание других людей на труд (Ли Якокка)¹⁶⁴.

Управление — это особый вид профессиональной деятельности, который не сводится только к достижению целей системы, организации, но и представляет собой средство поддержания целостности любой слож-

¹⁵⁸ Локк Дж. Два трактата о правлении [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://grachev62.narod.ru/lock/content.html>.

¹⁵⁹ Вебер Э. М. Избранные произведения [Электронный ресурс] // Библиотека социологии Гумер. — Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veb-izbr/01.php.

¹⁶⁰ Щербатов М. М. История Российская с древнейших времен [Электронный ресурс]. СПб., 1770–1791. — Режим доступа: <http://rutracker.org/forum/viewtopic.php?t=2243881>.

¹⁶¹ Гомола А. И. Социальное управление. — М.: Академия, 2009. — 176 с.

¹⁶² Тейлор Ф. У. Менеджмент. — М.: Экономика, 1992. — 365 с.

¹⁶³ Друкер П. Ф. [Электронный ресурс] / Энциклопедия менеджмента. — Режим доступа: <http://www.certicom.kiev.ua/dop/drucker-enz-manag.html>.

¹⁶⁴ Суздалкин С. Корпоративный менеджмент: кадры решают все [Электронный ресурс] / Сообщество менеджеров. — Режим доступа: http://old.e-executive.ru/print/publications/aspects/hr/article_1831/.

ной социальной системы, её оптимального функционирования и развития (В. Н. Иванов)¹⁶⁵.

Управление — процесс осознания и организации решения назревших проблем (В. И. Куценко)¹⁶⁶.

Управление — это процесс, его можно рационализировать, механизировать, автоматизировать (Е. Ф. Розмирович, Л. Д. Уайт)¹⁶⁷.

Управление — это функция исполнения воли государства (Ф. Дж. Гуднау)¹⁶⁸.

Управление — это руководство людьми и распределение ресурсов (О. Шелдон)¹⁶⁹.

Управление — система социальных отношений (Н. Витке)¹⁷⁰.

Управление — искусство, постигнуть которое посильно только талантливым людям (Я. С. Улицкий)¹⁷¹.

Социальное управление — вид управления, процесс воздействия на общество, социальные группы, отдельных индивидов с целью упорядочения их деятельности, повышения уровня организованности социальной системы¹⁷².

Социальное управление — вид управления, функция которого заключается в обеспечении реализации потребностей развития общества и его подсистем; функция его заключается в формировании критериев и показателей социального развития объекта, выделении возникающих в нём социальных проблем, разработке и применении методов их решения, в достижении планируемых состояний и параметров социальных отношений и процессов¹⁷³.

¹⁶⁵ *Основы социального управления* / под ред. В. Н. Иванова. — М.: Высш. шк., 2001. — 271 с.

¹⁶⁶ *Матвеев А. С.* Управление в структуре социального действия [Электронный ресурс] // Интеллектуальная Россия. Режим доступа: http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/-2-2010/6306-upravlenie-v-strukture-socialnogo-dejstviya.html.

¹⁶⁷ *Развитие менеджмента в нашей стране* [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.addere.ru/as14.htm>.; White L.D. *Introduction to the Study of Public Administration*. — N. Y.: Macmillan, 1926.

¹⁶⁸ *Классики теории государственного управления: американская школа* / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М.: Изд-во МГУ, 2003. — 800 с.

¹⁶⁹ *Sheldon O.* *The Philosophy of Management*. — London: Sir Isaac Pitman and Sons, 2009, 318 p.

¹⁷⁰ *У истоков НОТ. Забытые дискуссии и нереализованные идеи* / сост. Э. Б. Корицкий. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. — 336 с.

¹⁷¹ *Улицкий Я. С.* *Логика управления. Очерк по теории управления административными коллективами*. — Киев, 1924.

¹⁷² *Понятие социальное управление* [Электронный ресурс] / Tematics Information Service. — Режим доступа: <http://tematics.best-company.ru/subdmndoc/tematics/docs/?links=16>.

¹⁷³ *Социологический энциклопедический словарь* / авт. Г. В. Осипов. — М.: Инфра-М, 2001. — 488 с.

Социальное управление есть воздействие на общество и его отдельные звенья с целью их упорядочения, сохранения качественной спецификации, совершенствования и развития (И. М. Слепенков, Ю. П. Аверин)¹⁷⁴.

Социальное управление — это сложный вид деятельности, связанный с добровольным или насильственным подчинением людей общим интересам, обеспечивающий существование социальных организаций и решение сложных социальных проблем (В. И. Франчук)¹⁷⁵.

В контексте нашего исследования профессиональная подготовка кадров — это один из компонентов социального управления. Социальное управление — это целенаправленный и координируемый процесс достижения социальной цели.

Согласно документам Международной организации труда профессиональная подготовка и профессиональное обучение, наряду с занятостью и условиями труда, образуют специальную сферу международно-правовой компетенции в нормативном регулировании устойчивого развития человеческих ресурсов во всех сферах социально-экономической деятельности и на всех уровнях профессиональной квалификации и ответственности¹⁷⁶.

Социальное управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих — это, во-первых, процесс создания социальных организаций (учебных заведений), ставящих своей целью производство и распространение новых научных знаний, их реализацию в обучении подрастающих поколений, во-вторых, разработка нормативно-правовых документов, позволяющих эффективно организовать процесс управления подготовки кадров.

Рассмотрим исторические предпосылки социального управления профессиональной подготовки государственных гражданских служащих.

Большое значение для развития российской науки и подготовки кадров имело учреждение Академии наук. «Университет есть собрание учёных людей, которые наукам высоким, яко феологии и юриспруденции (прав искусству), медицины и философии, сиречь до такого состояния оные дошли, младых людей обучают; Академия же есть собрание учёных и искусных людей, которые не токмо сии науки в своем роде в том градусе, в котором оные обретают, знают, но и через новые инвенты (издания) оные совершить

¹⁷⁴ Слепенков И. М. Основы теории социального управления. — М.: Высш. шк., 1990. — 361 с.

¹⁷⁵ Франчук В. И. Основы общей теории социального управления. — М.: Ин-т организационных систем, 2007. — 65 с.

¹⁷⁶ *О профессиональном обучении взрослых, включая инвалидов*: рекомендация Междунар. организации труда № 88 от 30.06.1950. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://infopravo.by.ru/fed1991/ch04/akt17612.shtm>; *О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов*: конвенция Междунар. организации труда № 142 от 23.06.1975 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/60126>.

и умножить тщатся, а о обучении прочих никакого попечения не имеют...»¹⁷⁷.

В конце XVII — начале XVIII вв. появлялись первые попытки создания светских высших учебных заведений, готовивших студентов к работе в органах государственной власти. Так, например, проект 1682 г. царя Фёдора III Алексеевича об открытии «храмов чинов академии», который не был осуществлён. В петровское время в 1715 г. был предложен «Проект об учреждении в России академии политики для пользы государственных канцелярий»¹⁷⁸. Понимая необходимость организации специальной подготовки, государь-реформатор издаёт указ от 28 февраля 1714 г. «Об обучении дворян приказного чина, дьячих и подьяческих детей арифметике и геометрии, о посылке для того в губернии учеников из математических школ и об учреждении училищ при архиерейских домах и монастырях»¹⁷⁹. Учебные программы, включающие такие предметы, как грамматика, арифметика, геометрия, являлись основанием для определения на гражданскую службу. «Чтобы подготовить дворян к гражданской службе, Пётр I старался устроить школу для обучения их «гражданству и экономии», т. е. наукам политическим, юридическим и экономическим, думал даже о распространении между ними знаний исторических, по крайней мере знакомство с родной стариной, и приказал написать учебник русской истории»¹⁸⁰.

Образование является важным критерием пригодности к государственной службе. Это положение законодательно было закреплено правительственным указом Александра I от 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в Коллежские ассессоры и Статские советники». «Разум сего постановления состоял в том, чтоб разным частям гражданской службы доставить способных и учением образованных чиновников»¹⁸¹. Что касается правил для желающих поступить на гражданскую службу, то испытания проводились по словесным наукам (грамматическое познание русского языка и одного иностранного), правоведению (познание естественного, римского и частного гражданского права), историческим наукам (познание отече-

¹⁷⁷ *Об основании Академии наук*: указ имп. Петра I от 28 янв. 1724 г. (Рос. акад. наук [Электронный ресурс] / Об Академии. Режим доступа: <http://www.ras.ru/decrees/1724.aspx>.

¹⁷⁸ *Ключевский В. О.* Неопубликованные произведения / сост. А. А. Зимин, Р. А. Киреева. — М.: Наука, 1983. — С. 22.

¹⁷⁹ *Полное собрание законодательства Российской империи*. В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 5. № 2778. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php.

¹⁸⁰ *Ключевский В. О.* Неопубликованные произведения / сост. А. А. Зимин, Р. А. Киреева. — М.: Наука, 1983. — С. 26.

¹⁸¹ *Полное собрание законодательства Российской империи*. В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 30. № 23771. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php.

ственной, всеобщей древней и новой истории), наукам математическим и физическим (знание основ математики и об общих представлениях о главных частях физики).

В указе Николая I от 25 июня 1834 г. «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» чиновники подразделялись на лиц с высшим, средним и домашним начальным образованием¹⁸². В практике формирования административного персонала правительство поощряло поступление на государственную службу лиц с высшим образованием. Им предлагались возможности начать службу с более высоких чинов, высокое материальное содержание, а также законодательное обеспечение повышения в чинах, престижность статуса государственного служащего.

Наблюдалась активизация усилий государства по формированию русского просвещения, развития культуры и науки и подготовки специалистов соответствующего профиля в XVIII—XIX вв.¹⁸³ Так, указом императрицы Анны Иоанновны в 1731 г. был основан Сухопутный шляхетский кадетский корпус, готовивший воспитанников для гражданской службы. «А понеже каждого человека природа к одному воинскому склонна, також и в государстве не меньше нужно политическое и гражданское обучение...»¹⁸⁴.

На основе «Правил определения недорослей к приказным делам» 1737 г.¹⁸⁵ осуществлялся отбор наиболее грамотных юношей для овладения ими юридическими знаниями и управленческими навыками в объёме, позволяющем назначать их на должность секретаря (14 класс Табели о рангах). В 1752 г. Сенат издал указ «О коллежских юнкерах, их рангах, звании, жаловании, производстве и обучении»¹⁸⁶, в соответствии с которым по завершению учёбы юнкера были действительно способны профессионально выполнять управленческие функции. Они усваивали знания по грамматике,

¹⁸² *Шепелев Л. Е.* Титулы, мундиры, ордена в Российской империи [Электронный ресурс]. — М.: [Воен. лит.], 1991. — Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/CentrTitul/17.htm>

¹⁸³ *Ежов М. В.* История государственного управления и государственной службы России. — СПб.: ИВЭСЭП, 2004. — С. 47.

¹⁸⁴ *Полное собрание законодательства Российской империи.* В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 8. № 5811. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830>.

¹⁸⁵ *Полное собрание законодательства Российской империи.* В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 10. № 7201. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830>.

¹⁸⁶ *Полное собрание законодательства Российской империи.* В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 13. № 9928. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830>.

арифметике, географии, латыни, геодезии, юриспруденции и другим наукам. Но получаемый объём знаний был недостаточен, поэтому в 1755 г. последовал указ Сената от 3 апреля, который предполагал обучение коммерции, истории, географии, французскому и немецкому языкам¹⁸⁷. В результате сформировалась необходимость в расширении и модернизации системы образования, в открытии новых учебных заведений. В январе 1755 г. императрицей Елизаветой Петровной был подписан указ об учреждении Московского университета, выпускники которого в своём большинстве пополняли корпус государственных служащих¹⁸⁸. В начале 1764 г., в соответствии с Планом государственных гимназий предусматривалось создание не только гимназий, но и профессиональных школ для подготовки государственных служащих¹⁸⁹.

Все эти меры способствовали увеличению удельного веса лиц с высшим и средним образованием в составе чиновничества. Согласно переписи 1755—1756 гг., доля чиновников с высшим образованием составляла всего 1,1 %, окончили среднее или неполное среднее учебное заведение 19,3 %, имели домашнее образование 76 % служащих, то в середине XIX в. Процент персонала государственной службы с высшим образованием поднялся до 29,4 %, со средним — 36,9 %, а с домашним образованием понизился до 33 %¹⁹⁰.

В «Предварительных правилах народного просвещения» от 24 января 1803 г., являвшихся программой образовательной реформы, одной из целей ставилась профессиональная подготовка просвещённых государственных служащих. Как следовало из этих правил, «ни в какой губернии спустя пять лет... никто не будет определён к гражданской должности, требующих юридических и других познаний, не окончив учения в общественном или частном училище»¹⁹¹.

¹⁸⁷ Полное собрание законодательства Российской империи. В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 14. № 10389. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830>.

¹⁸⁸ Андреев А. Ю. Российские университеты XVIII — первой половины XIX века в контексте университетской истории Европы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lib.rus.ec/b/191022/read>; Полное собрание законодательства Российской империи. В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 14. № 10346. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830>.

¹⁸⁹ Ключевский В. О. Неопубликованные произведения / сост. А. А. Зимин, Р. А. Киреева. — М.: Наука, 1983. — С. 84–86, 93, 95.

¹⁹⁰ Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. — М.: Просвещение, 1974. — С. 276–277; Миронов М. Н. Русский город в 1740–1860 гг. — Л.: Наука, 1990. — 272 с.

¹⁹¹ Магарил С. Бюрократия, как отражение качества образования // Междунар. интернет-журн. «Русский глобус». — 2008. — № 6 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.russian-globe.com/N76/Magaril.ByurokratiaKakOtrazhenieKachestvaObrazovania.htm>

В рескрипте 1827 г. Николай I предписал, чтобы «повсюду предметы учения и самые способы преподавания были по возможности соображаемы с будущим вероятным предназначением обучающихся»¹⁹², тем самым профессиональное образование должно было стать приоритетным и приобрело практическую направленность. Обучение, осуществляющееся в Императорском Александровском лицее, имело в большей степени юридический профиль.

Документальным источником, свидетельствующим о принятии мер по созданию системы подготовки персонала для гражданской службы, открывая университеты, лицеи, институты, курсы является указ Александра I от 12 августа 1810 г. «Высочайше утверждённое постановление о лицее». «Учреждение лицея имеет целью образование юношества, особенно предназначенного к важным частям службы Государственной»¹⁹³. Проводились предварительные испытания по знанию русского, французского или немецкого языков, арифметике, истории, географии. Внимание уделялось нравственным качествам и здоровью. Императорский Александровский лицей, открытый 19 октября 1811 г., был ориентирован на подготовку чиновников высших рангов. Обучение длилось шесть лет, за это время изучались следующие дисциплины¹⁹⁴:

- нравственные («Закон Божий», этика, логика, правоведение, политическая экономия);
- словесные (русская, латинская, французская, немецкая словесность и языки, риторика);
- исторические (русская и всеобщая история, физическая география);
- физические и математические (математика, начала физики и космографии, математическая география, статистика);
- изящные искусства и гимнастические упражнения (чистописание, рисование, танцы, фехтование, верховая езда, плавание).

В 1832 г. организована Александровская военно-юридическая академия. Это было закрытое учебное заведение, дававшее общее и специальное юридическое образование молодым людям, которые затем выпускались на службу гражданскими чиновниками¹⁹⁵.

¹⁹² Рожественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения: 1802–1902. — СПб.: Альфарет, 2010. — С. 198.

¹⁹³ Полное собрание законодательства Российской империи. В 3-х собр. Собр. 1 в 45 т. Т 31. № 24325. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/eres/law_r/search.php.

¹⁹⁴ Свободная энциклопедия «Википедия» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.sgpi.ru/wiki/index.php/>.

¹⁹⁵ Русская императорская армия [Электронный ресурс] / Интернет-справочник. — Русская императорская армия, 2004. — Режим доступа: <http://www.regiment.ru/index.htm>.

В 1835 г. основано Императорское высшее училище правоведения. Программы предусматривали подготовку воспитанников с гимназического возраста до уровня университетского образования с практическим уклоном для государственной службы. Выпускники, окончившие училище с отличием, награждались чинами 9 и 10 классов и направлялись, по распоряжению министерства юстиции, преимущественно в Канцелярии министерства юстиции и правительствующего Сената, а прочие — в судебные места по губерниям, в соответствии с успехами каждого из них. В программу обучения, кроме предметов общего образования, («Закон Божий», церковная история, география, французский, славянский, латинский языки и др.), входило правоведение в виде пяти предметов: пропедевтика — основные начала или энциклопедия правоведения, история правоведения, Российское законоведение, Римское законоведение, практическое судопроизводство¹⁹⁶.

Московский императорский лицей в память цесаревича Николая (Катковский лицей), открытый в 1868 г., основной задачей которого было дать общее среднее образование, содействовать успешному прохождению воспитанниками университетского курса. По временному положению 1906 г. университетские классы были организованы в объёме юридического факультета с четырёхлетним курсом¹⁹⁷.

Правительство, создавало определённые условия для профессионального развития персонала, повышения его образовательного уровня, деловой квалификации, закрепляя их в положении Комитета министров от 23 января 1834 г. «О допущении чиновников к слушанию университетских лекций». Было разрешено чиновникам, находящимся на службе, по договорённости с руководством своего учреждения, официально оформлять статус «вольнотрушателя» университета и посещать университетские лекции по профилю своей должности с конечным допуском к университетским экзаменам¹⁹⁸. Значимыми документами были: положение Комитета министров от 20 февраля 1840 г. «О производстве чинами студентов Александровского университета», предусматривало «выдержавшим экзамены по наукам и получившим аттестаты с правом занятия высших мест при поступлении на службу»¹⁹⁹; положение Комитета министров от 2 апреля 1841 г.

¹⁹⁶ Негосударственное учреждение высшего профессионального образования Санкт-Петербургский институт права [Электронный ресурс] / Об институте. История. — Режим доступа: <http://www.law.spb.ru/history.htm>

¹⁹⁷ *Свободная энциклопедия «Википедия»* [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

¹⁹⁸ *Полное собрание законодательства Российской империи*. В 3-х собр. Собр. 2 в 55 т. Т 9. Ч. 1. № 6735. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/res/law_r/search.php.

¹⁹⁹ *Полное собрание законодательства Российской империи*. В 3-х собр. Собр. 2 в 55 т. Т 15. Ч. 1. № 13193. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/res/law_r/search.php.

«Об уравнении императорских Царскосельского лицея и училища правопедения в предоставленных им правах и преимуществах»²⁰⁰ (Приложение Б).²⁰¹

Таким образом, к началу XX в. была создана сеть университетов²⁰¹ и отраслевых вузов, занимающихся подготовкой специалистов преимущественно для государственной службы.

Несмотря на определённые сдвиги в области профессионального обучения, проблема уровня образовательной подготовки оставалась острой. Количество специальных учреждений было недостаточно, темпы формирования системы высших учебных заведений были медленными, в результате недостаточно квалифицированных специалистов. Подобное положение не могло не оказывать негативного влияния на государственное управление.

Советская государственная служба утратила ряд признаков государственной службы как социально-правового института: нормативно-правовая база, регулировавшая формирование и деятельность персонала государственной службы, была отменена декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»: «Все соответствующие статьи донныне действовавших законов отменяются»²⁰². Подготовка государственных служащих осуществлялась посредством секционно-практических занятий, которые проводились по различным отраслям государственного управления. Было сформировано 19 секций, в том числе секции народного хозяйства, наркоматов финансов, труда, путей сообщения, земледелия, продовольствия, внутренних дел, государственного контроля, по национальным делам, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, рабочей кооперации, профессиональных союзов, пролетарской культуры, журналистики и др.²⁰³

Была распространена курсовая подготовка кадров государственного аппарата, позволяющая в короткие сроки дать основы управленческих знаний выдвиженцам из рабочих и крестьян. Несмотря на то, практика проведения курсов совершенствовалась, углублялось содержание учебных программ, использовался дифференцированный подход к комплектованию состава слушателей, учитывался профиль деятельности, однако курсовая подготовка не могла решить задачу кадрового обеспечения государственного аппарата²⁰⁴. Кроме этого результатом данной политики является и низкий профессиональный уровень преподавателей. По данным на 1922–1923 учеб-

²⁰⁰ Полное собрание законодательства Российской империи. В 3-х собр. Собр. 2 в 55 т. Т 16. Ч. 1. № 14421. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/eres/law_r/search.php.

²⁰¹ Правительство открыло Юрьевский (1802 г.), Казанский (1804 г.), Харьковский (1805 г.), Петербургский (1819 г.), Киевский (1834 г.), Новороссийский (1865 г.), Варшавский (1869 г., с 1915 г. — Ростовский), Томский (1878 г.), Саратовский (1909 г.) университеты.

²⁰² Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2119>.

²⁰³ Леонова Л. С. Из истории подготовки кадров в советско-партийных школах и коммунистических университетах (1921–1925 гг.). — М.: Моск. ун-т, 1972. — 181 с.

²⁰⁴ Там же.

ный год, высшее образование имели только 34,8 % в системе советских партийных школ от общего числа преподавателей, среднее — 31,8 %; 8 % окончили годичные коммунистические вузы, а 15,6 % — шестимесячные или годичные советские партийные школы²⁰⁵.

Подбор кадров в государственные органы по признакам профессионального уровня или образовательной подготовки не осуществлялся. К управлению государством и производством выдвигались представители рабочего класса и колхозного крестьянства, как лица, прошедшие школу непосредственной трудовой деятельности. Необходимо было развёртывать сеть учебных заведений для подготовки специалистов из рабочих, крестьян и «трудовой интеллигенции». В 1919 г. была учреждена Центральная школа, являющаяся преемником Школы инструкторов и агитаторов²⁰⁶. Развитие системы общеобразовательных и отраслевых учебных заведений представлено в приложении В. Другим источником комплектования государственных, партийных и иных органов являлась система советско-партийных школ и коммунистических университетов. Кроме этого, использовалась и курсовая подготовка кадров для желающих обучаться в высших учебных заведениях, утверждённая постановлением Народного комиссариата просвещения от 11 октября 1918 г. «О прохождении курсов и практических занятий в высших учебных заведениях».

Рассматривая опыт подготовки кадров партийных и государственных учреждений, выделим рациональные стороны: создание системы учёбы кадров с помощью общеобразовательных вузов и техникумов, коммунистических университетов и советско-партийных школ; организация подготовки с учётом должностного положения на всесоюзном, краевом, областном и уездном уровне; обучение высшего, среднего и низшего звена советских служащих; использование стационарной, заочной и вечерней форм обучения кадров; применение курсов повышения квалификации — в виде краткосрочных семинаров, совещаний²⁰⁷. Однако организация краткосрочных курсов не могла в полной мере решить проблему, связанную с повышением профессионального уровня гражданских служащих. В августе 1946 г. ЦК ВКП(б) принял Постановление «О подготовке и переподготовке руководящих партийных и советских работников», согласно которому срок обучения увеличился до трёх лет, в высшую партийную школу принимались члены ВКП(б) в возрасте до 40 лет, имеющие как минимум законченное среднее образование. К мерам по улучшению подготовки партийных и советских работников отнесено улучшение учебной практики, цель которой — изучение опыта ра-

²⁰⁵ Сайт историка С. В. Волкова [Электронный ресурс] / Интеллектуальный слой в советском обществе. — Режим доступа: <http://swolkov.narod.ru/ins/index.htm>

²⁰⁶ Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт. — М.: РАГС, 2005. — С. 397–398.

²⁰⁷ Пронин И. И. Руководящие кадры: подбор, расстановка и воспитание. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Мысль, 1981. — 224 с.

боты партийных организаций и советских органов. Предусматривалось дифференцированное проведение занятий с учётом последующего использования выпускников школы (приложение В).

Тем не менее подготовка кадров с их собственными оценками происходящих в стране событий, выработка творческого подхода к теории и реализации политики государства, способности и умения отстаивать свои убеждения, основанные на научных знаниях, готовность проводить в жизнь социальные программы встречали жёсткое противодействие со стороны авторитарно-бюрократического режима. Иными словами, формирование кадров по признакам партийной и классовой принадлежности ограничивало использование кадрового потенциала общества.

Как отмечает Мельников В. П., одной из особенностей системы российского высшего образования, активное формирование которой развернулось в начале XIX в., состояла в том, что в учебных планах университетов, вузов отсутствовала специализация, связанная с проблемами непосредственно государственного управления. Структуры высших учебных заведений, которые по содержанию обучения были близки к управленческому профилю (например, юридические факультеты), не имели подобных отделений²⁰⁸. Первый шаг в этом направлении сделан после издания распоряжения президента РСФСР от 5 ноября 1991 г. № 73-рп «Об учебных и научных учреждениях ЦК КПСС, ЦК Компартии РСФСР, крайкомов и обкомов КПСС». На базе высших учебных заведений КПСС на территории РСФСР необходимо было создать систему учебных заведений по подготовке и переподготовке кадров государственных и муниципальных органов власти и управления²⁰⁹.

В конце 1991 — начале 1992 гг. была создана сеть из семи региональных кадровых центров со статусом образовательных учреждений высшего профессионального образования и ряда институтов повышения квалификации руководящих работников и специалистов. Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1992 г. № 145 они были определены как подведомственные российским кадрам²¹⁰.

Распоряжением Президента РФ Б. Н. Ельцина № 197-рп от 26 апреля 1995 г. региональные кадровые центры были переименованы в регио-

²⁰⁸ Мельников В. П. Практика квалификационной оценки госслужащих России. Исторический опыт // Гос. служба. — 2007. — № 1. — С. 47.

²⁰⁹ Распоряжение Президента РСФСР от 05.11.1991 № 73-рп «Об учебных и научных учреждениях ЦК КПСС, ЦК Компартии РСФСР, крайкомов и обкомов КПСС» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_469/doc469a284x895.htm

²¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.1992 № 145 «Вопросы главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://infopravo.by.ru/fed1992/ch03/akt14680.shtm>.

нальные академии государственной службы²¹¹. Функции учредителя возложены на созданную в июне 1994 г. Российскую академию государственной службы при Президенте РФ, в которую была преобразована существовавшая ранее Российская академия управления.

В подготовке высококвалифицированных, конкурентоспособных специалистов в сфере государственного управления заинтересованными сторонами являются государство, общество, студенты и само высшее учебное заведение, которое эту подготовку осуществляет. Поэтому необходимо изучать и учитывать запросы и интересы всех этих сторон (приложение Г). Государство как основной заказчик на подготовку специалистов определяет свои требования к содержанию и организации подготовки в государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования. Содержание профессионального образования, зафиксированное в стандарте и программах учебных дисциплин, учебниках и учебных пособиях, является основанием, поводом для взаимодействия участников образовательного процесса. В процессе подготовки специалистов желаемым результатом, как необходимое условие в достижении цели социального управления — выпуск профессионально адаптированных специалистов. Значение приобретает кадровый потенциал с позиции не простой суммы знаний, умений и навыков, а наличие так называемого человеческого потенциала, складывающегося из нравственных качеств, интеллектуального уровня, стремлению к самосовершенствованию, способностей.

Согласно статье 61 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» профессиональная подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования в соответствии с законодательством Российской Федерации. Следует заметить, что формулировка «подготовка кадров для гражданской службы» подразумевает не только обучение гражданских служащих, но и граждан России, которые статуса таковых ещё не получили. Это означает, что в образовательных учреждениях РФ могут обучаться как сами гражданские служащие, так и те, кто может по окончании обучения, получив соответствующее высшее или среднее профессиональное образование, претендовать на занятие должностей гражданской службы²¹².

Профессиональная подготовка — сложный процесс, включающий передачу и получение информации, исследование определённой области зна-

²¹¹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 26.04.1995 № 197-рп «Вопросы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravoteka.ru/pst/847/423100.html>.

²¹² *Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ»* / под ред. Козбаненко В. А. Председатель ред. совета Медведев Д. А. — СПб.: Питер, 2008. — С. 406.

ния, осуществляемое через когнитивное обучение, выработку действий, осуществляемых как бессознательно, так и сознательно. Кроме этого, профессиональная подготовка должна основываться не только на приобретении знаний, умений и навыков, формируемых в процессе учебной и практической деятельности, но и на личностном росте, психологической готовности к решению жизненных проблем и профессиональных задач, социальной адаптации, что будет способствовать развитию профессионализма личности. Поэтому важна и социально-психологическая подготовка, направленная на развитие таких социально-психологических навыков субъектов деятельности, как эффективная работа в группе и коммуникация, продуктивное разрешение конфликтных ситуаций, толерантность к критике и ассертивное поведение. Под ассертивным поведением подразумеваем поведение, демонстрирующее самоуважение и уважение к другим, понимающее и пытающееся достичь рабочего компромисса.

Приоритетным направлением является усиление практико-ориентированного характера профессиональной подготовки, отвечающей текущим и перспективным потребностям регионального рынка труда. Так, например, И. А. Мятликова²¹³ считает, что на региональном уровне отсутствует целостная кадровая политика по подготовке специалистов государственного управления. Выделяя критерии эффективности подготовки специалистов: адекватность профессиональных и личностных качеств государственных служащих потребностям системы государственного управления; преодоление рассогласованности в деятельности элементов системы подготовки государственных служащих на федеральном и региональном уровнях, автор не конкретизирует, какие качества государственного служащего способствуют эффективной профессиональной деятельности. С другой стороны, значительная часть выпускников вузов, получивших профессиональную подготовку для государственной гражданской службы, не устраивается по специальности²¹⁴.

Таким образом, мы определили, что профессиональная подготовка — сложный процесс, включающий передачу и получение информации, исследование определённой области знания, осуществляемое через когнитивное обучение, выработку действий, осуществляемых как бессознательно, так и сознательно. Профессиональная подготовка должна основываться не только на приобретении знаний, умений и навыков, формируемых в процессе учебной и практической деятельности, но и на личностном росте, психоло-

²¹³ Мятликова И. А. Социальное управление в практике профессионального обучения государственных служащих органов исполнительной власти: социол. анализ (на примере Сахалинской обл.): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — М., 2006. — 29 с.

²¹⁴ Пряжникова Д. Э. Управление профессиональным обучением государственных гражданских служащих: на примере региональных органов экологической безопасности: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. — Белгород, 2007.

гической готовности к решению жизненных проблем и профессиональных задач, социальной адаптации, что будет способствовать развитию профессионализма личности.

Кроме этого определено, что предпосылки развития социального управления профессиональной подготовкой государственных служащих были заложены в конце XVII — начале XVIII вв. Социальное управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих — это сложный координируемый процесс, имеющий целью формирование компетентных, нравственных, гуманистически ориентированных государственных служащих, способствующих совершенствованию системы государственного управления, эффективному социально-экономическому развитию страны.

§ 2. Профессиональная подготовка государственных гражданских служащих в Забайкальском крае

Проведённое исследование среди студентов специальности ГМУ²¹⁵ предопределяет важность раскрывать не только профессиональный, но и личностный потенциал развития.

После сбора и обработки эмпирических данных, мы построили диаграмму, где радиусы — определённый критерий оценки, номер которых соответствует порядковому номеру и названию критерия в профессиографической таблице. Ломаная линия характеризует позиции оценок по девятибалльной линейке (диаграмма 1).

²¹⁵ Шацкая Е. А. Управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в системе высшего образования: социол. аспект: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Шацкая Е. А. — Чита, 2011. — 178 с.

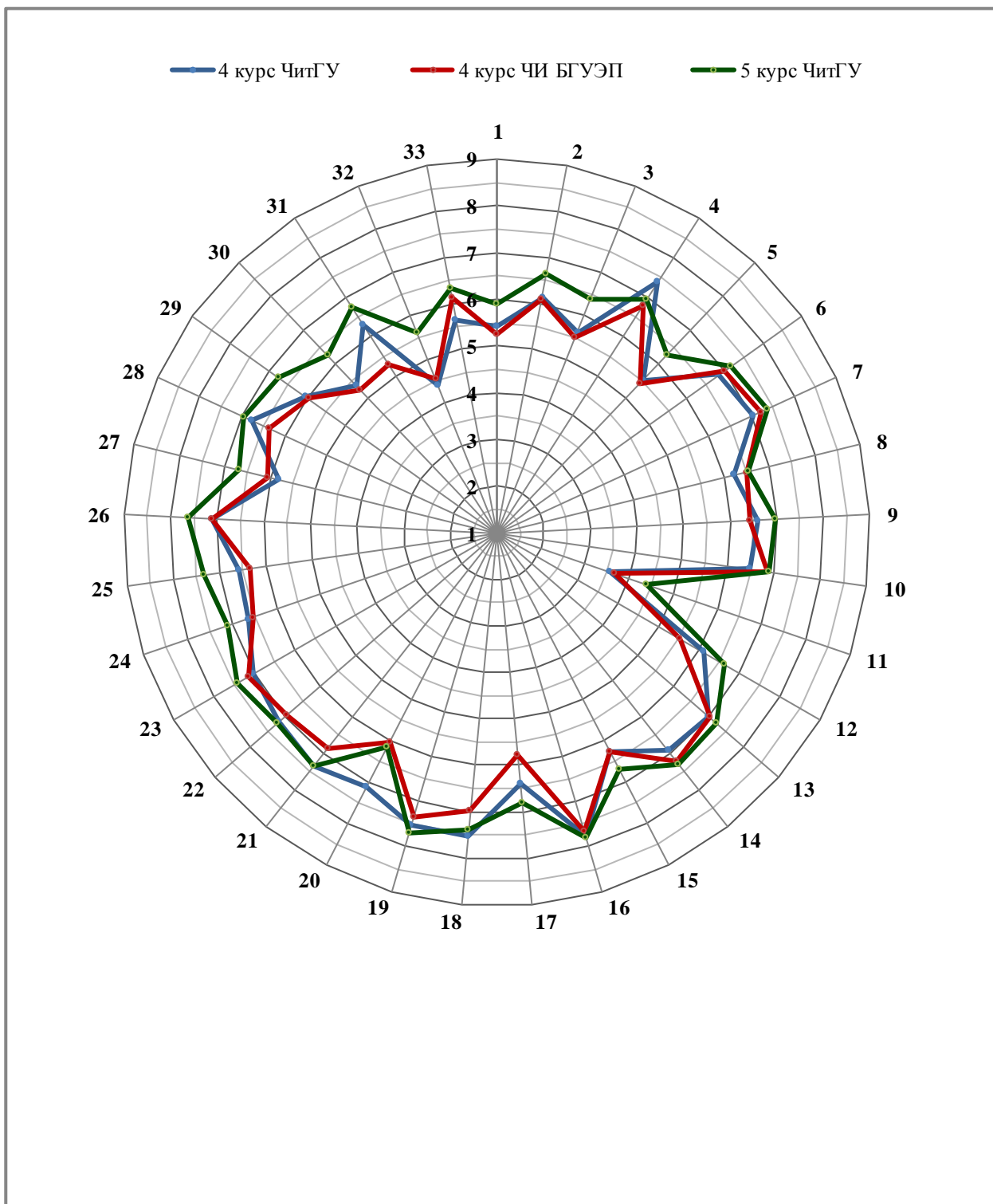


Диаграмма 1. Оценка-инвариант профессионализма студентов специальности ГМУ

Исходя из обобщения результатов, мы имеем следующую информацию о профессиональной компетентности студентов, принявших участие в эксперименте (диаграмма 2).

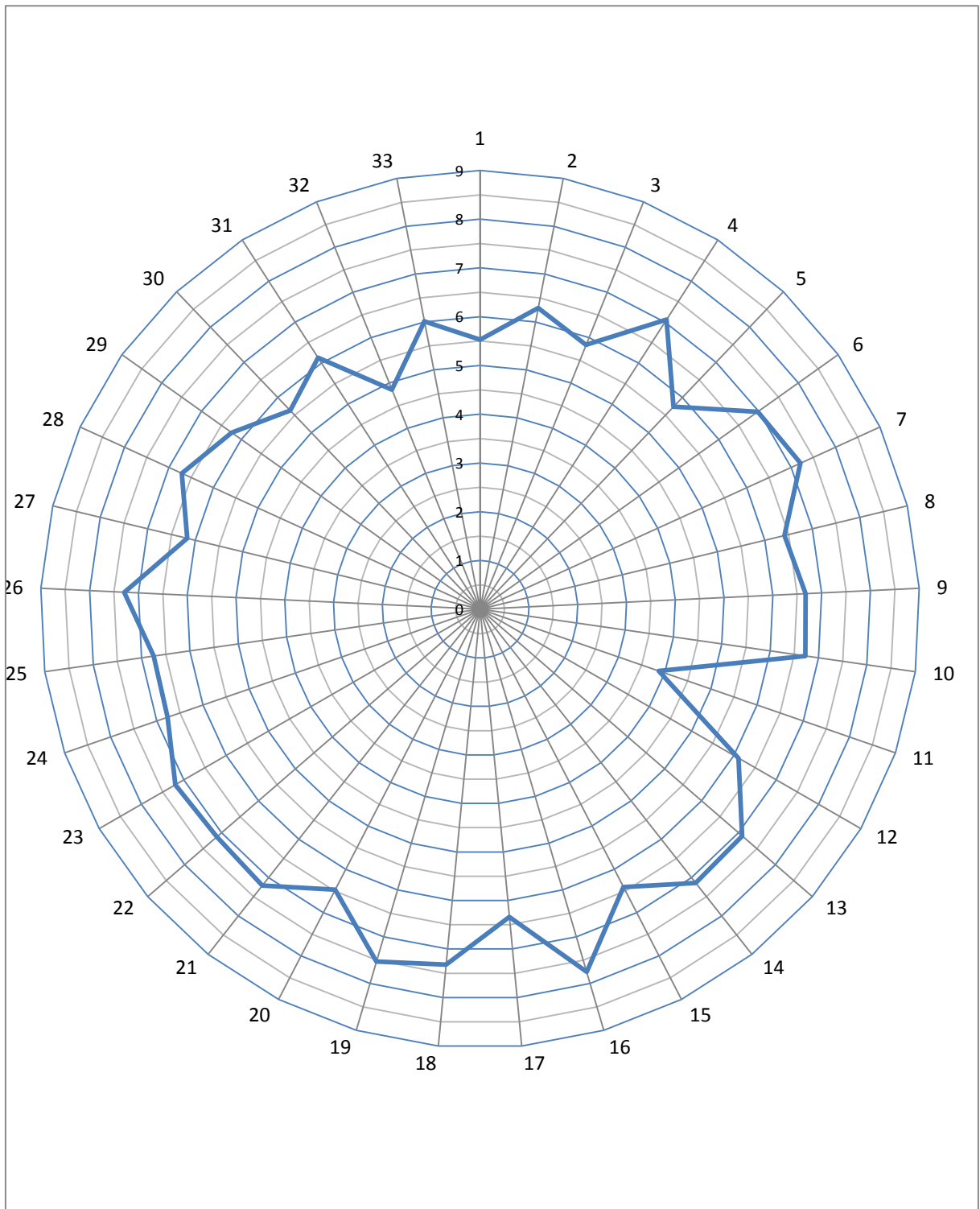


Диаграмма 2. Оценка инвариант профессионализма студентов специальности ГМУ

Анализ полученных данных позволяет сделать следующие выводы:

1. Исходя из особенностей составления профессиограммы, в общем виде при учёте всех критериев оценки исследуемая группа имеет достаточно хорошую профессиональную подготовку (6,5 — общий средний балл).

2. Несмотря на небольшой разрыв по критериям оценки, относительно больший перевес имеют личностные качества (7 баллов), что даёт право говорить о хорошем наборе студентов и даёт надежду на добросовестное выполнение должностных обязанностей в будущем.

3. По ломаной линии можно судить о недоработках по некоторым направлениям. Достаточно низко студенты оценили умение общаться на иностранном языке. Несмотря на организацию и проведение международных, всероссийских и иных научно-практических конференций как в ЧитГУ, так и в других вузах, интерес к участию проявляют немногие ребята. С нашей позиции, именно выступления перед аудиторией способствуют развитию личностных качеств (эмоциональная устойчивость, психологическая готовность к неопределённости), умений и способностей (отстаивать своё мнение, использовать профессиональную лексику) и т. д.

Кроме того, тот факт, что средний балл по каждой группе критериев колеблется от 5 до 8, позволяет нам говорить о том, что студенты серьёзно отнеслись к заполнению профессиографических таблиц, что даёт нам право утверждать о получении объективных данных. Уровень подготовки может быть оценён как уровень знаний и умений.

Для большей наглядности представим соотношение групп критериев в структурном виде (рис. 1).

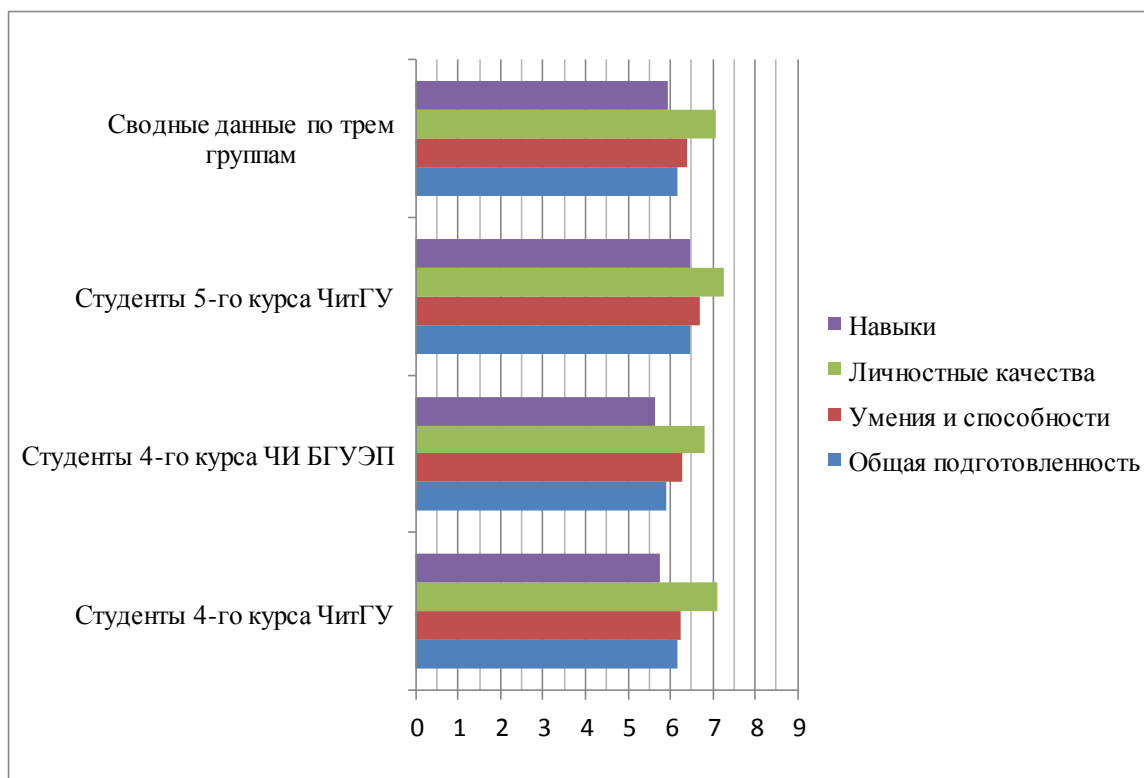


Рисунок 1. Соотношение групп критериев

Профессиограмма позволяет определить конечную цель подготовки специалиста, а именно формирование профессиональной компетентности, которая оценена как уровень знаний и умений. Иными словами, создание как

индивидуальных, так и коллективных моделей даст представление о сильных и слабых сторонах каждого студента и группы в целом.

Сопоставим результаты профиограммы с оценочной моделью Махова²¹⁶. Для этого имеющиеся критерии в нашей профиограмме, мы распределили по признакам, выделенным Маховым.

1. Управленческие признаки (чем обладает): брать ответственность на себя; разрешать конфликтные ситуации; готовность исполнять приказы; доводить начатое до логического завершения; аналитические способности; интуиция; дисциплинированность; организаторские навыки; планирование работы.

2. Признаки, характеризующие профессионализм (что имеет, умеет): знания по специальным дисциплинам; знания в области нормативно-правового обеспечения ГМУ; интерес к будущей профессии; умение использовать профессиональную лексику; работа на ПК; подготовка к докладу материалов; опыт работы с нормативными и законодательными документами.

3. Личные качества (что свойственно): стремление к справедливости; честность; обязательность; эмоциональная устойчивость; аккуратность; самокритичность.

4. Эвристические, интеллектуальные качества (что дано): общегуманитарные знания (философия, политология, экономика, культурология, социология); стремление к обучению и саморазвитию; общение на иностранном языке; использовать информационные технологии в решении каких-либо задач; отстаивать своё мнение; рассудительность.

5. Нравственные качества (что воспитано): моральные качества.

6. Психофизические качества (как действует, ведёт себя): работоспособность; физическое совершенствование.

7. Коммуникабельность, (контактность): взаимодействовать с людьми; участие в публичных выступлениях.

Используя при оценке метод масштабной линейки, мы получаем следующий результат путём выведения средних арифметических (рис. 2.)

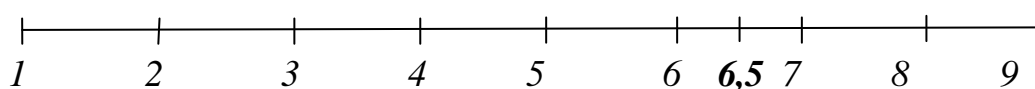


Рисунок 2. Профессиональная компетенция студентов специальности ГМУ (по Махову)

Расчёт средних баллов по выделенным признакам даёт основание делать вывод о высоком личностном потенциале студентов и их нравственном облике (7,16 и 7,29 балла соответственно). На второй позиции стоят призна-

²¹⁶ Махов Е. Н. Инновационная культура в кадровой сфере. 2-е изд., доп. и уточн. в соотв. с принятым законодательством. — М.: Евразия, 2005. — 268 с.

ки, характеризующие управленческие и психофизические навыки (по 6,61 балла).

Далее расположились профессиональные признаки (6,22 балла), коммуникативные и интеллектуальные (6,03 и 6,01 балла соответственно). Несмотря на то, что выделенные признаки находятся в заданных границах, существует на сегодняшний день потребность больше внимания уделять формированию профессиональной компетентности, что подтверждает разброс значений от их средней величины (табл. 4).

Таблица 4

Результаты отклонений инвариант профессионализма

Порядковый номер критериев	\bar{d}	σ	Порядковый номер критериев	\bar{d}	σ	Порядковый номер критериев	\bar{d}	σ
1	1,27	1,50	12	1,52	1,85	23	1,25	1,54
2	1,04	1,34	13	1,19	1,46	24	1,42	1,71
3	1,25	1,58	14	1,09	1,38	25	1,34	1,62
4	1,44	1,86	15	1,24	1,49	26	1,08	1,33
5	1,18	1,45	16	1,08	1,31	27	1,46	1,82
6	1,21	1,52	17	1,56	1,91	28	1,51	1,78
7	1,13	1,43	18	1,23	1,50	29	1,56	1,90
8	1,36	1,67	19	1,22	1,50	30	1,53	1,81
9	1,38	1,68	20	1,61	1,97	31	1,56	1,87
10	1,32	1,59	21	1,29	1,67	32	1,77	2,13
11	1,49	1,91	22	1,46	1,82	33	1,87	2,20

Анализ разброса значений параметров 33 критериев показал, что наибольшее отклонение $\sigma_{33}=2,2$ имеет критерий «физическое совершенствование», а наименьшее $\sigma_{16}=1,31$ — «стремление к справедливости». При этом отклонение средних значений всех критериев (σ) равно 1,68. Анализируя отклонение по группам критериям, мы видим, что группа критериев, характеризующая навыки, имеет наибольшее отклонение $\sigma_{27-33}=1,93$, а наименьшее — общая подготовленность, $\sigma_{1-4}=1,57$; умения и способности — $\sigma_{5-15}=1,59$, личностные качества — $\sigma_{16-26}=1,63$.

Для того чтобы подтвердить или опровергнуть, что исследуемые группы по 33 критериям однородны, рассчитан коэффициент вариации (табл. 5).

Коэффициент вариации инвариант профессионализма

Порядковый номер критериев	Коэффициент вариации, %	Порядковый номер критериев	Коэффициент вариации, %	Порядковый номер критериев	Коэффициент вариации, %
1	27,1	12	30,3	23	21,4
2	21,4	13	20,5	24	25,3
3	27,0	14	19,4	25	23,9
4	26,3	15	23,3	26	18,3
5	25,2	16	16,9	27	29,5
6	21,8	17	30,1	28	26,5
7	19,8	18	20,6	29	30,4
8	26,0	19	20,0	30	32,2
9	25,2	20	30,5	31	30,5
10	23,6	21	23,1	32	43,9
11	49,4	22	25,5	33	36,6

Несмотря на то, что коэффициент вариации по группам критериев не превышает 33 %, составил $V_{\sigma}(1...4)=25,4$ %, $V_{\sigma}(5...15)=24,8$ %, $V_{\sigma}(16...26)=23,1$ %, $V_{\sigma}(27...33)=32,4$ %, по трём инвариантам, а это обобщение на иностранном языке, физическое совершенствование, участие в публичных выступлениях, коэффициент превышает 33 %. Иными словами, студенты специальности ГМУ не овладевают в полной мере данными умениями и навыками.

При расчёте равенства соотношения $\sigma=1,25\bar{d}$ по каждому критерию определили, что в процессе подготовки студентов по специальности ГМУ, не достаточно уделено внимания на формирование и развитие таких умений, качеств и навыков, как разрешение конфликтной ситуации, стремление к обучению и саморазвитию, готовность исполнять приказы, использовать информационные технологии в решении задач, аналитические способности, эмоциональную устойчивость, работу на ПК, работу с нормативно-правовыми документами, планирование работы.

Таким образом, результаты социологического исследования отражают некоторые аспекты профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в вузе. Применение профессиографического метода возможно при оценке уровня знаний, умений, личностных качеств и компетенций.

§ 3. Оптимизации управления профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в вузе

Согласно утверждённой в 2008 г. Правительством РФ «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»²¹⁷, основной целью государственной политики является переход страны на инновационный путь развития. Практика последних десятилетий убедительно доказывает, что в быстро изменяющемся мире стратегические преимущества будут у тех государств, которые смогут эффективно развивать и продуктивно использовать инновационный потенциал развития, основным носителем которого является молодёжь. Молодёжь является наиболее эффективным источником инноваций: мышление молодых намного легче находит нестандартные решения и выходы из сложных ситуаций.

Образование в современном общественном развитии выступает одним из основных инструментов повышения конкурентоспособности как страны в целом, так и каждого человека в отдельности.

В сложившихся социально-экономических и социально-политических условиях, как и в иных сферах деятельности, должна существовать конкуренция между образовательными учреждениями. Понятие «конкуренция» в юридическом понимании определяется как «соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке»²¹⁸. В свою очередь конкурентоспособность вузов на наш взгляд должна подразумевать конкурентоспособность специалистов, оканчивающих данный вуз. Конкурентоспособность выпускника с нашей позиции может определяться как профессиональная пригодность, окупаемость затрат, направленных на обучение, востребованность выпускника на рынке труда.

В целях оптимизации профессиональной подготовки гражданских служащих мы предлагаем следующие направления.

Во-первых, изучение мнений обучающихся о качестве образовательной услуги на протяжении всего периода обучения с целью: координации деятельности преподавательского состава и обеспечения их компетентно-

²¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. «Об утверждении «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/indexdocs>.

²¹⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/07/27/zaschita-konkurencii.html>.

сти, ведь исследователи отмечают необходимость возрастания ответственности и требовательности в системе подготовки научно-педагогических кадров²¹⁹; изучения профессиональных мотиваций студентов (слушателей). Такое мероприятие позволит выявить и решить проблемы, связанные с неудовлетворённостью студентов (слушателей) образовательным процессом.

Во-вторых, применение компетентностного подхода, ориентированного на применении активных форм (лекция-диалог, проблемная лекция, консультация, собеседование, реферат, экскурсия, выездное занятие, деловая игра, диспут, «круглый стол», конференция) и интерактивных (обучение в сотрудничестве) форм (творческие задания, интерактивное выступление, сократический диалог, построение «дерева решений и др.) проведения занятий.

В-третьих, в ходе работы со студентами (слушателями) важно направлять усилия не только в сторону профессионального развития, но и личностного, т. к. считаем, что индивидуальный подход способствует выработке взаимодействия «преподаватель — обучающийся». Особое внимание следует обратить на такие дисциплины, как психология, педагогика, социология и т. д., основанные на изучении поведения и деятельности людей, обусловленных включением в социальные группы, с учётом психологических особенностей; для выработки умений введения своей индивидуальной концепции в социум и находить подход к представителям различных социальных групп. Здесь также стоит сказать о таких направлениях, которые развиваются в рамках указанных дисциплин, к примеру, в социологии сформировалась особая отрасль — социология девиантного поведения, которая исследует различные формы отклоняющегося поведения²²⁰, что отвечает реалиям социальной действительности, и в ходе работы с обучающимися будет способствовать расширению их кругозора и мировоззрения.

В-четвёртых, применять в качестве одного из методов оценки уровня знаний, умений и компетенций профессиограмму. При этом профессиограммы могут быть разработаны для каждого курса, дисциплины с учётом конечных результатов (компетенций), которыми обучающийся должен обладать. В ходе исследования мы выявили: несмотря на то, что, на первый взгляд, профессиональная подготовка оценена как уровень знаний и умений, в ходе более глубокого анализа были определены недоработки. Студенты недостаточно владеют такими компетенциями: общение на иностранном языке, физическое совершенствование, участие в публич-

²¹⁹ Нигаматуллин Р. В. Роль юридической науки в развитии современной России / Р. В. Нигаматуллин // Юрид. мир. — 2012. — № 3. — С. 19.

²²⁰ Гайдай М. К. Место социологии девиантного поведения в структуре социологического знания / М. К. Гайдай, С. Ю. Грозин // Подготовка кадров для силовых структур: совр. направления и образоват. технологии: ма-лы XXI всерос. науч.-метод. конф. — Иркутск: Вост.-Сиб. ин-т М-ва внутр. дел России. — С. 352–356.

ных выступлениях, разрешение конфликтной ситуации, стремление к обучению и саморазвитию, готовность исполнять приказы, использовать информационные технологии в решении задач, аналитические способности, эмоциональная устойчивость, работа на ПК, работа с нормативно-правовыми документами, планирование работы.

В-пятых, создание базы данных о студентах, выпускниках. База данных — информационный ресурс, содержащий сведения о работающих студентах, об их участии в конференциях, об их достижениях и др. Представители кадровых служб, используя базу данных, осуществляли бы подбор специалистов. Кроме того, вуз формировал бы базу данных о своих выпускниках, их трудоустройстве, иными словами, имел бы информацию о спросе на свой «товар».

В-шестых, реализация правовой нормы — заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения, закреплённой в части 2 статье 61 Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Законом Забайкальского края от 29.08.2008 № 21-33К «О государственной гражданской службе Забайкальского края»²²¹, Законом Иркутской области от 04.04.2008 № 2-оз «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области»²²². Так, например, договор заключается по результатам конкурсного отбора в порядке, определяемом нормативным правовым актом высшего исполнительного органа Забайкальского края или Иркутской области. В договор, как правило, включаются условия, устанавливающие: 1) порядок и условия стажировки гражданина в государственном органе; 2) обязанность гражданина отработать в государственном органе после окончания обучения не менее трёх лет; 3) иные условия в соответствии с федеральным и краевым законодательством.

Исходя из полученной информации в Управлении государственной службы и кадровой политики Губернатора Забайкальского края, кадровый резерв Забайкальского края имеет следующую структуру (табл. 6).

²²¹ О государственной гражданской службе Забайкальского края: закон Забайк. кр. от 4 июля 2008 г. № 21-33К [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/chita/207058/>.

²²² Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области: закон Ирк. обл. от 4 апр. 2008 г. № 2-оз [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

Структура кадрового резерва Забайкальского края

Кадровый резерв	Женщины		Мужчины		Общие данные	
	Численность	Средний возраст	Численность	Средний возраст	Численность	Средний возраст
Сфера государственного и муниципального управления	35	40	43	39	78	40
Инфраструктурная сфера	17	41	22	37	39	39
Социальная сфера	73	39	36	38	109	39
Сфера промышленности и природных ресурсов	5	34	15	33	20	34
Финансово-экономическая сфера	23	36	20	36	43	36
Общие данные	153	38	136	37	289	38

Из таблицы видно, что средний возраст кандидатов на замещение вакантных должностей, состоящих в кадровом резерве Забайкальского края, составляет 38 лет. На наш взгляд, кадровая политика в Забайкальском крае в целях реализации Программы одним из приоритетных действий должна иметь увеличение кадрового резерва за счёт выпускников высших учебных заведений, имеющих специальную подготовку. Поэтому взаимосотрудничество исполнительных органов Забайкальского края, иных государственных органов с вузами г. Читы должно быть приоритетным направлением модернизации профессионального образования.

Кадровая политика одной из целей должна иметь формирование положительного образа гражданских служащих — проблема восприятия служащих как со стороны общества, так и коллег. Основы положительного образа закладываются в процессе профессиональной подготовки студентов.

Главным средством формирования положительного образа является повышение эффективности государственного управления, которое в большей степени зависит от профессионализма служащих.

Таким образом, в подготовке высококвалифицированных, конкурентоспособных специалистов в сфере государственного управления заинтересованы кадровые службы государственных органов, вуз и студенты. Необходимо комплексно изучать и учитывать запросы и интересы всех этих сторон. В работе обозначены некоторые направления по оптимизации профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. Для оптимизации профессиональной подготовки, необходимо проводить мониторинг среди студентов, создавать базу данных о студентах и выпускниках, заключать договоры со студентами с последующим их прохождением гражданской службы на основе конкурсного отбора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выделение проблемы «Управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в системе высшего образования» обусловлено спецификой их профессиональной деятельности по выполнению полномочий государственных органов.

В условиях трансформации современного общества возрастает потребность в социологических исследованиях профессиональной подготовки, управления профессиональной подготовкой. Эффективная выработка, принятие и реализация управленческих решений во многом определяется профессиональной компетентностью государственных гражданских служащих. Социологическое осмысление процесса подготовки государственных гражданских служащих в вузе, их профессиональной пригодности лежит в основе нашей работы.

Авторы проанализировали трансформацию взглядов от «мудрости» до профессиональных знаний, предъявляемых к управленческим кадрам, в рамках философского, социологического и менеджеристского знания.

В контексте социологии управления, раскрывающей не только процессы управления в социальных системах, их устойчивое развитие, но и весь комплекс подбора, расстановки, формирования управленческих кадров, мы раскрываем государственных гражданских служащих как социально-профессиональную группу, являющуюся важным элементом государственной гражданской службы.

В учебно-методическом пособии выделены два подхода к рассмотрению государственной гражданской службы: научный и нормативный. Первый позволяет раскрыть государственную гражданскую службу как особое публично-правовое отношение служащего к государству, как социальный и правовой институт. Второй подход — нормативный, определяет государственную гражданскую службу, во-первых, как профессиональную служебную деятельность граждан, во-вторых, выделяет в качестве одного из главных принципов — принцип профессионализма и компетентности. В учебно-методическом пособии представлены основные трактовки понятиям «профессионализм» и «профессиональная компетентность». Мы определили под профессионализмом активность, инициативность, творческий подход к выполнению должностных обязанностей — инновационный профессионализм и самопроектирование себя как личности в профессии. Профессиональную компетентность определили как компонент профессионализма, включающий профессионально важные качества и умения реализовать их в практической деятельности. На основе структурно-функционального подхода выделили следующие признаки государственных гражданских служащих как профессиональной группы: наличие профессионального образования; эффективное

применение существующих способов решения управленческих задач и создания новых приёмов осуществления управленческой деятельности для достижения желаемых социально-экономических и иных результатов; нравственное совершенствование относительно помыслов и практических действий; способность воспроизводить управленческие знания, умения и навыки в других людях, в частности, к новому поколению; способность самокритично оценивать свои возможности; способность действовать в составе управленческой команды; умение определять вероятность воплощения решений в условиях дефицита ресурсов, предвидеть последствия управленческих решений и действий, определять стратегию и тактику достижения желаемых результатов, предвидеть (предвосхищать) и контролировать ход событий в своей деятельности.

Анализ литературы позволил сформулировать сущностную характеристику социального управления профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. Профессиональная подготовка — один из компонентов социального управления, рассматриваемый как целенаправленный и координируемый процесс достижения социальной цели. Социальное управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих — это, во-первых, процесс создания социальных организаций (учебных заведений), ставящих своей целью производство и распространение новых научных знаний, их реализацию в обучении подрастающих поколений, во-вторых, разработка нормативно-правовых документов, позволяющих эффективно организовать процесс управления подготовкой кадров. Авторами выявлены исторические предпосылки формирования и развития социального управления профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. Определено, что переход к практико-ориентированному характеру профессиональной подготовки, основанной на формировании общекультурных и профессиональных компетенций специалистов в вузе, позволит отвечать текущим и перспективным потребностям регионального рынка труда.

В ходе социологического исследования было выявлено, что в настоящее время недостаточно уделяется внимание качеству профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в вузе.

В учебно-методическом пособии предложен для определения образовательных результатов использовать профессиограмму. Данный метод применялся впервые в Забайкальском государственном университете. Профессиограмма может дополняться новыми компетенциями, необходимыми гражданским служащим для выполнения профессиональной деятельности.

В целом в ходе социологического исследования среди студентов специальности «Государственное и муниципальное управление» выявлено, что студенты соответствуют требуемому уровню компетентности, уровень определён как уровень знаний и умений.

Основными путями оптимизации управления профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в вузе определили: повторный социологический мониторинг среди студентов, создание базы данных о студентах и выпускниках, заключение договоров со студентами с последующим их прохождением гражданской службы на основе конкурсного отбора.

На наш взгляд, реализация данных мероприятий приведёт к формированию конкурентоспособных выпускников вуза, что позволит в целом повысить престижность той или иной специальности, повысить авторитет государственных гражданских служащих как профессиональной группы.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
2. О защите конкуренции: федер. закон Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/07/27/zaschita-konkurencii.html>.
3. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>.
5. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 112. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
6. О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы: указ Президента Рос. Федерации от 16 янв. 2017 г. № 16. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
7. Об утверждении «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/strategicPlanning/concept/indexdocs>.
8. О государственной гражданской службе Забайкальского края: закон Забайк. кр. от 4 июля 2008 г. № 21-33К. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/chita/207058/>.
9. Амельченко Т. В. Педагогика высшей школы: компетентностный подход / Т. В. Амельченко. — Чита: ЧитГУ, 2007. — 244 с.
10. Бойков В. Э. Отношение государственных служащих к профессиональной учёбе / В. Э. Бойков // Социология власти. — 2007. — № 2. — С. 29–46.
11. Варьянов А. И. Государственная гражданская служба РФ и механизм её реализации / А. И. Варьянов. — Чита: ЧитГУ, 2005. — 329 с.

12. Варьянов А. И. Реформирование органов государственной власти и государственной гражданской службы / А. И. Варьянов. — Чита: ЧитГУ, 2006. — 328 с.
13. Гомола А. И. Социальное управление / А. И. Гомола, И. А. Гомола. — М.: Академия, 2009. — 176 с.
14. Горб В. Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих / В. Горб // Гос. служба. — 2008. — № 1. — С. 5–13.
15. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. проф. Е. В. Охотского, проф. В. Г. Игнатова. — Ростов н/Д: Феникс, 1998. — 640 с.
16. Деркач А. А. Акмеологические основы развития профессионала / А. А. Деркач. — М.: Изд-во Моск. психол.-социальн. ин-та; Воронеж: МОДЭК, 2004. — 752 с.
17. Ежов М. В. История государственного управления и государственной службы России / М. В. Ежов, Г. В. Ежова. — СПб.: ИВЭСЭП, 2004. — 240 с.
18. Зборовский Г. Е. Социология управления / Г. Е. Зборовский. — М.: Гардарики, 2008. — 272 с.
19. Зеер Э. Ф. Модернизация профессионального образования: компетентностный подход / Э. Ф. Зеер, А. М. Павлова, Э. Э. Сыманюк. — М.: МПСИ, 2005. — 216 с.
20. Зеер Э. Ф. Психология профессионального образования / Э. Ф. Зеер. — М.: Академия, 2009. — 384 с.
21. Зимирев Г. И. Социологические аспекты компетентностного подхода / Г. И. Зимирев // Компетентностный подход как фактор повышения качества образования: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Пленарные доклады. — Чита: ЗабКИПКРО, 2010. — С. 26–33.
22. Клименко Т. К. Общее и профессиональное образование Забайкалья: проблемы и пути развития / Т. К. Клименко // Проф. образование. — 2002. — № 8. — С. 12–13.
23. Лимберов Н. В. Управленческая деятельность в социальных процессах органов исполнительной власти субъекта РФ: особенности организации: автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08 / Н. В. Лимберов. — Чита, 2007. — 26 с.
24. Магомедов К. О. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. Информационно-аналитические материалы по результатам социологических исследований, проведённых кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2001–2006 гг. / К. О. Магомедов. — Ульяновск: Печатный двор, 2007. — 272 с.

25. Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт / В. П. Мельников. — М.: РАГС, 2005. — 448 с.

26. Мятликова И. А. Социальное управление в практике профессионального обучения государственных служащих органов исполнительной власти: социологический анализ (на примере Сахалинской области): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / И. А. Мятликов. — М., 2006. — 29 с.

27. Нигматуллин Р. В. Роль юридической науки в развитии современной России / Р. В. Нигматуллин // Юридический мир. — 2012. — № 3. — С. 19.

28. Попов Г. В. Оценка профессиональных компетенций / Г. В. Попов, Т. В. Забегалина, Л. И. Назина // Методы менеджмента качества. — 2007. — № 6. — С. 40–43.

29. Пряжникова Д. Э. Управление профессиональным обучением государственных гражданских служащих: на примере региональных органов экологической безопасности: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Д. Э. Пряжников. — Белгород, 2007.

30. Сычёв А. П. Правовые основы государственной службы в РФ / А. П. Сычёв. — Новосибирск: СибАГС, 2004. — 168 с.

31. Сорокин П. А. Общедоступный учебник социологии [Электронный ресурс] / П. А. Сорокин // Библиотека Бумер. — Электрон. Текстовые дан. — Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Sorokin/index.php.

32. Турчинов А. И. Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ: монография / А. И. Турчинов. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — 136 с.

33. Хасанова А. Н. Особенности подготовки государственных служащих в условиях трансформирующегося общества: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / А. Н. Хасанова. — Уфа, 2006.

34. Шацкая Е. А. Историко-логический подход к подготовке гражданских служащих для институтов государственной власти и управления / Шацкая Е. А. // Известия Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. — 2009. — № 107. — С. 202–207.

35. Шацкая Е. А. Роль профиограммы в процессе подготовки государственных гражданских служащих / Шацкая Е. А. // Социология власти. — 2009. — № 7. — С. 184–190.

36. Шацкая Е. А. Управление профессиональной подготовкой государственных гражданских служащих в системе высшего образования: социологический аспект: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Шацкая Е. А. — Чита, 2011. — 178 с.

37. Шацкая Е. А. Оптимизация профессиональной подготовки в вузе / Е. А. Шацкая, Ю. Р. Герасимова // Социальные процессы в современном

российском обществе: проблемы и перспективы: материалы Всероссийской с международным участием научной конференции / отв. ред. О. Б. Истомина. — Иркутск: Издательство «Аспринт», 2007. — С. 194–200.

38. Ядов В. А. Социологическое исследование: Методология, программа, методы / В. А. Ядов. — Самара: Изд-во Самар. ун-т, 1995. — 328 с.

Уважаемый респондент!

Просим Вас принять участие в социологическом исследовании на тему: «Кадровый потенциал государственной гражданской службы». Анкета анонимная, фамилию и имя указывать не нужно. Результаты опроса будут использоваться в обобщённом виде для научно-исследовательской работы.

Внимательно прочитайте вопросы и предложенные варианты ответов.

Выберите наиболее подходящие для Вас или напишите свой вариант.

Благодарим за участие.

АНКЕТА

1. Приходилось ли Вам лично обращаться в исполнительные органы Забайкальского края?

- 01. Да.
- 02. Нет (следующий вопрос № 4).

2. Если Вам приходилось обращаться в исполнительные органы Забайкальского края, то как к Вам чаще всего относились госслужащие?

- 01. Внешне внимательно, но формально ничего не решали.
- 02. С пониманием, пытались помочь.
- 03. Доброжелательно, реально помогли.
- 04. Недружелюбно.

3. Какое мнение у Вас сложилось о госслужащих после общения с ними?

- 01. Положительное.
- 02. Скорее положительное.
- 03. Скорее отрицательное.
- 04. Отрицательное.
- 05. Затрудняюсь ответить.

4. Какие, по Вашему мнению, качества специалиста являются определяющими в служебном росте? (Выберите не более трёх вариантов)

- 01. Профессионализм.
- 02. Организаторские способности.
- 03. Опыт работы с людьми.
- 04. Нравственные качества.
- 05. Наличие гражданских позиций.
- 06. Доброжелательность.
- 07. Честность, принципиальность.
- 08. Новаторство, инициативность.
- 09. Интеллектуальные качества.
- 10. Иные (указать) _____

5. Что, по Вашему мнению, мешает повысить авторитет госслужащих среди населения?

01. Слабая профессиональная подготовка.
02. Низкие нравственные качества.
03. Пренебрежение к законам.
04. Корруптированность.
05. Бюрократизм.
06. Низкий авторитет государства в целом.
07. Оторванность от интересов граждан.
08. Другое (указать) _____

6. Какие мероприятия, по Вашему мнению, могут привести к повышению качества кадрового потенциала гражданских служащих? (Выберите не более трёх вариантов)

01. Разработка и развитие нормативно-правовой основы профессионального обучения кадров.
02. Расширение сети профессиональных учебных заведений.
03. Качественное обновление содержания профессиональной подготовки.
04. Совершенствование государственных образовательных стандартов.
05. Формирование эффективной системы трудоустройства выпускников.
06. Приближение профессионального образования к потребностям рынка труда.
07. Иные (указать) _____

7. Насколько, по Вашему мнению, остра проблема непрофессионализма в современной России?

01. Очень остра.
02. Не остра.
03. Затрудняюсь ответить.

8. Как Вы думаете, какие препятствия стоят на пути профессионального развития кадрового потенциала российского общества? (Выберите не более трёх вариантов)

01. Политическая и экономическая нестабильность.
02. Невозможность долгосрочного планирования карьеры.
03. Несовершенство законодательной базы.
04. Слабая финансовая база.
05. Неэффективность государственной поддержки и регулирования кадровых процессов.
06. Оторванность программ обучения от практики.

07. Неэффективное управление образовательными учреждениями в условиях рынка.

08. Неадаптивность зарубежных программ обучения к российской специфике.

09. Иные (указать) _____

Несколько слов о себе

9. Ваш пол

01. Мужской.

02. Женский.

10. Ваш возраст?

01. До 20 лет.

02. 21—30 лет.

03. 31—40 лет.

04. 41—50 лет.

05. 51—60 лет.

06. 61 и более лет.

11. Сфера Вашей деятельности:

01. Служащий органов местного самоуправления.

02. Военнослужащий.

03. Рабочий.

04. Педагог.

05. Врач.

06. Руководитель.

07. Иное (указать) _____

Спасибо!

Учебные заведения России в конце XVIII в.²²³

Годы	Число школ и училищ	Число учащихся			Число учителей
		Мальчиков	Девочек	Всего	
1782	8	474	44	518	26
1783	9	654	77	731	28
1784	11	1082	152	1234	33
1785	12	1282	209	1491	38
1786	165	10230	858	11088	394
1787	218	11968	1571	13539	525
1788	227	13635	924	14559	520
1789	225	13187	1202	14389	516
1790	269	15604	921	16525	629
1791	288	16723	1064	17787	700
1792	302	16322	1178	17500	718
1793	311	16165	1132	17297	738
1794	302	15540	1080	16620	767
1795	307	16035	1062	17097	716
1796	316	16220	1121	17341	744
1797	285	14457	1171	15628	644
1798	284	15396	1405	16801	752
1799	277	15754	1561	17315	705
1800	315	18128	1787	19915	790

²²³ Сборник материалов для истории просвещения в России. В 2 т. — СПб.: М-во нар. просвещения, 1893. — Т. 1. — 432 с.

Развитие системы общеобразовательных и отраслевых учебных заведений всех уровней и выпуск специалистов в 20—30 гг.²²⁴

Учебные заведения	1914—1915	1927—1928	1940—1941
Количество общеобразовательных школ (тыс.)	124	120	198
Численность учащихся (тыс.)	9656	116	356
Количество средних специальных учебных заведений (тыс.)	450	1037	3773
Численность учащихся (тыс.)	54	189	975
Количество высших учебных заведений (тыс.)	105	148	817
Численность студентов (тыс.)	127	168	811

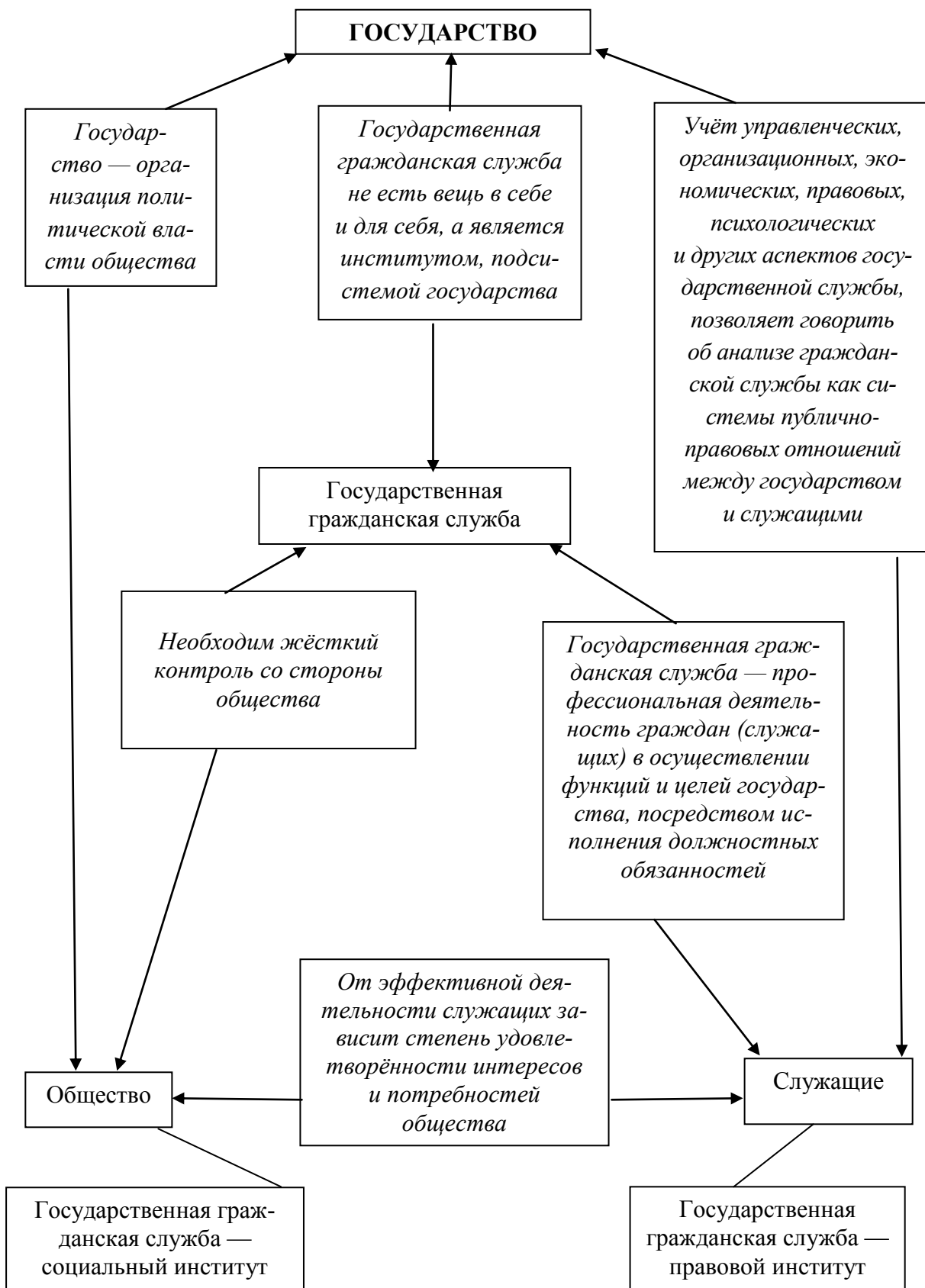
Учебные заведения	1914—1915	1927—1928	1940—1941
Численность специалистов в народном хозяйстве (тыс.)			
— с высшим образованием	136	233	909
— со средним специальным образованием	54	288	1492

Выпуск специалистов

Учебные заведения	1914—1915	1918—1928	1929—1932	1933—1937	1938—1940
— со средним специальным образованием (тыс.)	74	198	291	623	678
— с высшим образованием (тыс.)	122	340	170	370	328

²²⁴ Уманский Л. А. Годы труда и побед 1917–1987: Поп. справ. — М.: Политиздат, 1987. — 368 с.

Взаимодействие государства, общества и гражданских служащих



Учебное издание

**Герасимова Юлия Радиковна,
Шацкая Екатерина Александровна**

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Редактор
А. В. Андреев

Подписано в печать 21.08.17

Усл. печ. л. 5,75

Тираж 50 экз.

Формат 60 x 84/16

Заказ № 43

НИиРИО ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»,
ул. Лермонтова, 110