

---

# ФИЛОСОФИЯ И КУЛЬТУРА СОЦИУМА: ПОДХОДЫ, КОНЦЕПЦИИ, МНЕНИЯ

---

УДК 354

ББК 66.3(0),123

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-101-108

*D.A. Butashin, vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## SOCIOLOGICAL ASPECTS OF MODERN PUBLIC SERVICE PERSONNEL TRAINING

The problem areas to public service institution development are analyzed through sociological analysis. The main directions and mechanisms of modern Russian state policy on personnel training are defined, and the existing shortcomings of the system of motivation of civil servants are revealed.

*Key words and word-combinations:* public service, social technologies, institutionalization, public service personnel.

*Д.А. Буташин, проректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (email: pr\_butashin@ranepa.ru)*

## СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОДГОТОВКИ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УПРАВЛЕНЦЕВ

*Аннотация.* На основе социологического анализа изучено проблемное поле подготовки современных управленческих кадров в России. Определены основные направления и механизмы государственной политики по вопросу формирования современных управленческих кадров, раскрыты существующие недостатки системы мотивации государственных служащих.

*Ключевые слова и словосочетания:* государственная служба, социальные технологии, институционализация, управленческие кадры.

Поступательное совершенствование системы государственного управления в Российской Федерации сегодня является одной из наиболее актуальных проблем системного преобразования практически во всех сферах общественной жизни. Во многом такое положение дел определяется спецификой института государственной службы,

которая определяет ее первостепенную значимость в системе общественных отношений. Можно считать, что такая первоочередность диктуется тем, что и историческое, и современное государственное регулирование социального развития есть важнейшие компоненты достижения и поддержания устойчивой и результативной жизнедеятельности любого социума.

Социологические аспекты подготовки современных государственных управленцев требуют прежде всего определенности в ключевых параметрах. В этом отношении, опираясь на отечественный и зарубежный опыт, можно выделить два качества, многими экспертами оцениваемые как самые необходимые в подготовке управленцев нового поколения: конкурентоспособность и адаптивность.

Одновременно с этим социологическое осмысление подготовки конкурентоспособных и адаптивных управленческих кадров системы государственной службы едва ли будет состоятельным без определения наиболее существенных процессов, факторов, социальных феноменов и общемировых трендов, которые являются первостепенными ускорителями модернизационных запросов со стороны государственных структур, общественных институтов (в том числе гражданского общества) и личности.

Современная российская государственная служба со всеми свойственными ей проблемами и противоречиями значительно определена социальными, экономическими, общественно-политическими и в некоторой степени даже психологическими изменениями, произошедшими после исторических событий на постсоветском пространстве вслед за распадом Советского Союза и биполярной системы межгосударственного общения.

При этом важно понимать, что становление новой российской государственности, наряду с появлением во внутривнутриполитической повестке различных вопросов, тесно связанных с формированием и последующим эволюционированием институтов гражданского общества (в классической интерпретации Д. Истона), с проблематикой инновационного развития народного хозяйства, а также с рядом внешнеполитических угроз — все эти связанные между собой обстоятельства характеризуют насущную потребность управленческой модернизации в Российской Федерации. В контурах этой логики становится очевидной правота суждения о необходимости «перестроить всю систему государственной службы» [1], отразившегося в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

По мнению отечественного исследователя Н.С. Мельниковой, проблематичность выявления ключевых причин, определяющих недостаточно высокую эффективность текущей государственной кадровой политики в области подготовки госуправленцев, связана с тем, что действительные причины могут быть не на поверхности проблемного поля этой тематики. Наоборот, такие трудности могут быть проблемами-невидимками, для выявления которых требуется выявление присущих данной сфере причинно-следственных связей.

Во-первых, в настоящее время у существенного числа гражданских служащих отсутствует высшее образование по профилю управленческой деятельности, что порождает их несоответствие современным требованиям сформирова-

рованности основных управленческих компетенций, столь необходимых на государственной службе. Во-вторых, до сих пор полностью не сформирована отлаженная модель профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих всех звеньев системы государственного управления. В-третьих, модели непрерывного охвата образовательной средой (так называемого непрерывного образования), наравне с функционированием специализированных образовательных кластеров по подготовке управленческих кадров (а также соответствующие цели и задачи), начали прорабатываться только в течение последнего десятилетия. Наконец, это широко обсуждаемые сложности с устойчивостью кадрового состава (проблема текучести кадров) и недостаточно высокий уровень мотивации при осуществлении профессиональной деятельности в сфере государственного управления [2, с. 156].

Таким образом, можно заключить, что главными предпосылками необходимости подготовки управленческих кадров системы государственного управления с обозначенными характеристиками выступают организационный и образовательный элементы. Исходя из такого понимания, целесообразно определить, какие управляющие воздействия способны последовательно и эффективно преобразовать управленческо-образовательное пространство в России. Для этого необходимо проанализировать механизмы нормативно-правового регулирования подготовки государственных служащих в стране и разобраться с понятийным аппаратом данного процесса. Кроме того, необходимо определить параметры, обязательные к учету при формировании государственных менеджеров нового поколения, конкурентоспособных и адаптивных в современных быстро меняющихся условиях.

Основные требования к профессионализму и набору компетенций госслужащих закреплены в соответствующем законодательстве Российской Федерации. В первую очередь следует отметить, что в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указывается, что для замещения должностей гражданской службы требуется, во-первых, соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, и, что не менее важно, соответствие стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, требующимся для реализации соответствующих должностных обязанностей на государственной гражданской службе Российской Федерации [3, ст. 12].

Вместе с тем Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» характеризует муниципальную службу в качестве профессиональной деятельности граждан, осуществляющейся на постоянной основе на должностях муниципальной службы, которые должны замещаться путем заключения трудового договора или контракта [4]. Смысл и содержание названной нормы свидетельствуют о том, что современная муниципальная служба, рассматриваемая в качестве профессиональной деятельности, в обязательном порядке требует того, чтобы кандидат-управленец владел специальными знаниями и навыками. Помимо этого, для обеспечения эффективности принимаемых решений при формировании подходов

к урегулированию сложных и многоаспектных управленческих проблем государственный управленец должен обладать достаточным потенциалом и развитыми навыками постоянного самообразования.

Действительно, при таком рассмотрении возникает понимание того, что процесс формирования кадрового потенциала системы государственного управления обеспечивает высокий профессионализм и соответствующую компетентность государственных служащих, которые, без преувеличения, могут рассматриваться в качестве специфического принципа государственной и муниципальной службы Российской Федерации.

Как показывает анализ нормативного регулирования процесса подготовки российских госуправленцев, в целом самой системе воспроизводства и совершенствования государственных и муниципальных служащих не хватает средств институциональной модуляции социальной реальности. С точки зрения социологического знания институционализация, как правило, представляется в качестве процесса упорядочения и формализации уже наличествующих в конкретном обществе межличностных связей и перцепций. В практическом плане она предусматривает в первую очередь фиксацию социальных норм, а также правил и ролей (с параллельным приведением их в общую относительно устойчивую систему), которая способна удовлетворять социально значимые запросы.

Под институционализацией подготовки новых современных управленческих кадров для системы государственного управления в Российской Федерации на современном этапе следует понимать формирование специального социального института, основывающегося на устойчивой и выраженной в том числе в правовой форме социальной интеракции граждан Российской Федерации по вопросам реализации последними государственной службы.

Социологический анализ подготовки управленческих кадров в контексте ее институционализации требует также разностороннего изучения эволюции институционализации и качества ее современного состояния. При этом важно понимать, что как в чисто теоретическом, так и в практическом отношении институционализация подготовки управленческих кадров в России значительно определена характеристиками и сущностью реализуемых в данной управленческой сфере новаций [5].

В этом отношении следует проанализировать вопрос с позиций системного подхода и дать оценку мероприятиям и нововведениям, которые направлены на модернизацию действующей модели подготовки государственных менеджеров нового поколения.

Новации в системе кадрового обеспечения государственной службы, реализуемые в настоящее время, в первую очередь направлены на повышение эффективности государственной власти и органов муниципального управления в России. Их наиболее общая классификация позволяет выделить два ключевых направления. Во-первых, это новации, направленные на рационализацию и рост эффективности использования финансовых и нефинансовых затрат на организацию деятельности государственной бюрократии. Данное направление реализуется главным образом за счет внедрения в такую систему госрегулирования передовых апробированных технологий из сферы бизнеса. Здесь

исключительную значимость для развития общественно-политической и социально-экономической жизни Российского государства получает всестороннее изучение моделей и механизмов так называемого государственно-частного партнерства (ГЧП).

Поскольку ГЧП в целом присущ институциональный характер [6, с. 88], образец подобной кооперации представляется чрезвычайно эффективным механизмом, который имеет огромный апликативный потенциал для формирования институционализации отечественной системы подготовки управленческих кадров. Реализация именно этого потенциала в ближайшем будущем сможет обеспечить не только всестороннее взаимодействие публичной власти со структурами негосударственного сектора, но и с учетом географической составляющей специфики российской системы кадрового обеспечения государственного управления позволит сделать развитие региональной сети гораздо более сбалансированным.

Однако такое развитие потребует от всех участников данной кооперации просчитанного и прагматичного распределения имеющихся и потенциально возможных ресурсов в сфере государственного управления. Основные усилия в этом сложном направлении так или иначе должны быть сфокусированы на обеспечении конкурентоспособности государственных управленцев. Более того, эти усилия должны быть приложены не только и не столько в рамках внутригосударственного корпоративного пространства социальной интеракции, но и на международной арене, преимущественно на постсоветском пространстве.

На систему подготовки будущих государственных служащих влияние оказывает фактор разграничения полномочий между федеральными и региональными регистрами государственного управления. Диффузия полномочий приводит к весьма серьезным последствиям. Например, к состязательности органов власти между собой и к нежеланию принимать так называемые «непопулярные» меры. В дальнейшем это приводит к ситуации, когда одни госорганы стремятся переложить исполнение подобных непопулярных в социуме мер на смежные госорганы.

Наметилась также тревожная тенденция ослабления межрегиональной кооперации: все более слабыми становятся контакты федеральных территориальных органов между собой в региональном измерении. К сожалению, учащаются случаи, когда эти органы становятся конкурирующими между собой региональными политическими силами в борьбе за решение разного рода проблем конъюнктурного характера, негативно отражающихся на имидже органов государственной власти [7, с. 13].

Другими словами, напрашивается вывод о том, что неурегулированность процесса взаимодействия между федеральными и региональными уровнями государственного управления, отсутствие общепризнанного этического кодекса общения повышают конфликтность в бюрократической среде и негативно сказываются на процессе подготовки управленческих кадров для органов государственной власти. К тому же региональная кооперация могла бы позволить государственным органам восполнить пробелы в части организации их интернет-ресурсов, которые сегодня, к сожалению, остаются довольно примитивными

и непривлекательными для молодых кандидатов при отборе на государственную службу, и, что не менее существенно, не способствуют повышению и без того относительно слабого потенциала новых информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления [8, с. 201].

Более того, негативным фактором социального расслоения государственно-управленческой среды является резкая дифференциация материального положения по признаку положения работника во властной системе (дилемма иерархизации материального обеспечения молодых и опытных управленцев).

Примечательно, что материальное стимулирование в определенной степени переоценено и не всегда является самым важным фактором при выборе профессиональной деятельности [9, с. 95]. Тем не менее абсолютное большинство претендентов (кандидатов) на исполнение тех или иных обязанностей не могут полностью исключить связанные с материальным содержанием государственного служащего вопросы.

Наряду с материальным, духовный фактор также следует рассматривать в качестве ключевого. Основой такого личностного фактора, который в конечном итоге содействует реализации потенциала всех других факторов, сегодня является образование [10, с. 141], поэтому новый импульс следует придать не только конкретно-специальной подготовке государственных служащих; их подготовка и дальнейшее профессиональное совершенствование немислимо без качественного обучения и воспитательного сопровождения на этапах, предшествующих годам студенчества, и тем более первого рабочего опыта на государственной службе.

В социологическом рассмотрении проблемы кооперации кандидатов на государственную службу и работодателей важно уделять достойное внимание и проблеме диспропорции между действительным предложением на рынке труда и требованиями фактического работодателя.

Характеризуя первый фактор, следует отметить, что он непременно будет включать количественные показатели, связанные, например, с числом соответствующих вакансий и числом потенциальных работников. Более того, такие претенденты должны, вне сомнения, обладать рядом сформулированных к трудовой деятельности профессиональных, личностных и иных качеств, полный перечень которых также остается открытым. Второй фактор можно именовать организационным, поскольку здесь центр внимания смещается уже к вопросам организации отбора, технологии кадрового набора [11].

Так или иначе, социологический срез данной тематики свидетельствует о необходимости прочной увязки как чисто экономических параметров планирования, подготовки и трудоустройства государственных служащих, так и о формулировке их социальной направленности, которая мотивирует самих недавно принятых в ряды государственных служащих лиц и является определенным методом признания для налогоплательщиков в отношении бюджетных затрат на обеспечение кадров системы государственного управления.

Однако сама по себе занятость в сфере государственного управления является процессом постоянного обновления выполняемых функций, работы над соответствием предъявляемых в конкретный момент требований к квалифи-

кации, образованию, общих управленческих и личностных качеств. Все это порождает еще одну важнейшую составляющую в жизнедеятельности госуправленца, особенно в процессе его подготовки в системе высшего образования. Это проблема адаптивности управленческих кадров системы государственной службы.

Именно ряд компетенций, с точки зрения социальной интеракции, определяет успешность того или иного государственного служащего. К числу основных таких качеств исследователи относят следующие: адаптивность; способность и готовность быстро и адекватно реагировать как на ежедневные, так и на непредвиденные вызовы; умение видеть и определять проблему, а также находить пути ее решения; способность к непрерывному обучению и саморазвитию; стрессоустойчивость и способность противостоять монотонному интеллектуальному труду (рутине). В современных условиях к этим качествам следует добавить оригинальность мышления и техническую грамотность — владение средствами информационных и коммуникационных технологий.

В отношении адаптивности государственных менеджеров в контексте социализации управленческой среды можно заключить, что в современном понимании — это способность к быстрой реакции на новые вызовы, умение быстро перестраиваться в зависимости от характера проблемы и степени ее серьезности. Ряд исследователей даже указывают на то, что в наши дни адаптивность кадров становится куда более важной задачей, чем рациональность управления, притом рационализация во всех сферах — от обеспечения упорядоченности и подконтрольности до экономии выделяемых государством средств [12].

Адаптивность менеджера как неотъемлемое требование к его компетенции следует последовательно институционализировать как посредством разработываемых регламентов и положений, так и через имплементацию этих норм в саму культуру государственной службы.

Вместе с тем достижение высокой степени адаптивности менеджеров должно быть не самоцелью, а средством повышения устойчивости и эффективной работы организации в целом. В современном мире организациям приходится работать в условиях постоянно меняющейся внешней среды, поэтому деятельность по совершенствованию адаптивности менеджеров должна носить комплексный и непрерывный характер, чтобы способствовать повышению их адаптивных качеств и эффективности производства. Высокая адаптивность может быть также сформирована с использованием элементов стратегического управления, получивших широкое применение в зарубежной практике.

Стратегическое управление персоналом как отдельный сегмент управленческой практики наиболее часто рассматривается в отношении коммерческих организаций. В то же время основные его закономерности проявляются и в кадровой политике по вопросам государственной службы. Прежде всего следует назвать такие задачи стратегического управления персоналом, как осуществление гибкого управления кадрами в зависимости от изменчивых и динамичных условий внутренней и внешней среды, а также постоянная адаптация к таким факторам [13].

Как отметил Президент России В.В. Путин на встрече с выпускниками программы подготовки кадрового управленческого резерва для госслужбы, известной как «школа губернаторов», в стране удалось выстроить систему подготовки молодых и опытных управленцев, поэтому конкуренция для действующих начальников всех уровней возрастает [14]. В контексте такой оценки, с учетом проведенного социологического анализа подготовки управленческих кадров для системы органов государственной власти можно заключить, что дальнейшая успешность кадрового обеспечения государственной службы будет зависеть главным образом от двух факторов: профессионализма кандидатов (их соответствия современным требованиям) и мотивационной составляющей, которая раскрывается не в материальном стимулировании, но все более в потребности личностной самореализации в сфере государственного управления на основе патриотизма и уважения к государственным и общественным институтам.

### Библиографический список

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>
2. Мельникова Н.С. Концептуализация повышения качества подготовки государственных гражданских служащих посредством реализации инновационного потенциала мотивационного программно-целевого управления (МПЦУ) // Мир науки, культуры, образования. 2011. № 5.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/#dst0)
4. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66530/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/)
5. Karpunets A.S. Formation of Effective Communications in the Civil Service System and Its Interaction with the Public // Innovations in Science and Education: Challenges of Our Time. L., 2017. P. 166–169
6. Львова А.А., Соколицына Н.А. Сущность государственно-частного партнерства как механизма реализации интересов государства и бизнеса // Проблемы науки. 2018. № 4.
7. Моисеенко М.В. Повышение качества подготовки государственного менеджера // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2003. № 5.
8. Беленова Л.М. Имидж государственных органов: потенциал информационно-коммуникационных технологий // Управленческое консультирование. 2017. № 4.
9. Власенко Т.А., Матюшенко Ю.В. Формирования механизма стимулирования персонала к осуществлению организационных изменений // Экономика развития. 2017. № 3.
10. Удаых С.К. Проблемы подготовки высококвалифицированных управленческих кадров и конкурентоспособность региона // Опыт создания и реализации технологических инноваций в образовании. Чебоксары, 2017.
11. Жданова Л.В. Конкурентоспособность и мобильность кадров // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2014. № 9. С. 113–116.
12. Макарычев А.А., Егорова Л.С. Адаптивность современного менеджера как предмет социологического исследования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 4. С. 30–33.
13. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. / под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М., 2013. С. 156–158.
14. Путин отметил растущую конкуренцию среди госслужащих // ТАСС. 2019. 17 апр. URL: <https://tass.ru/politika/6345626>