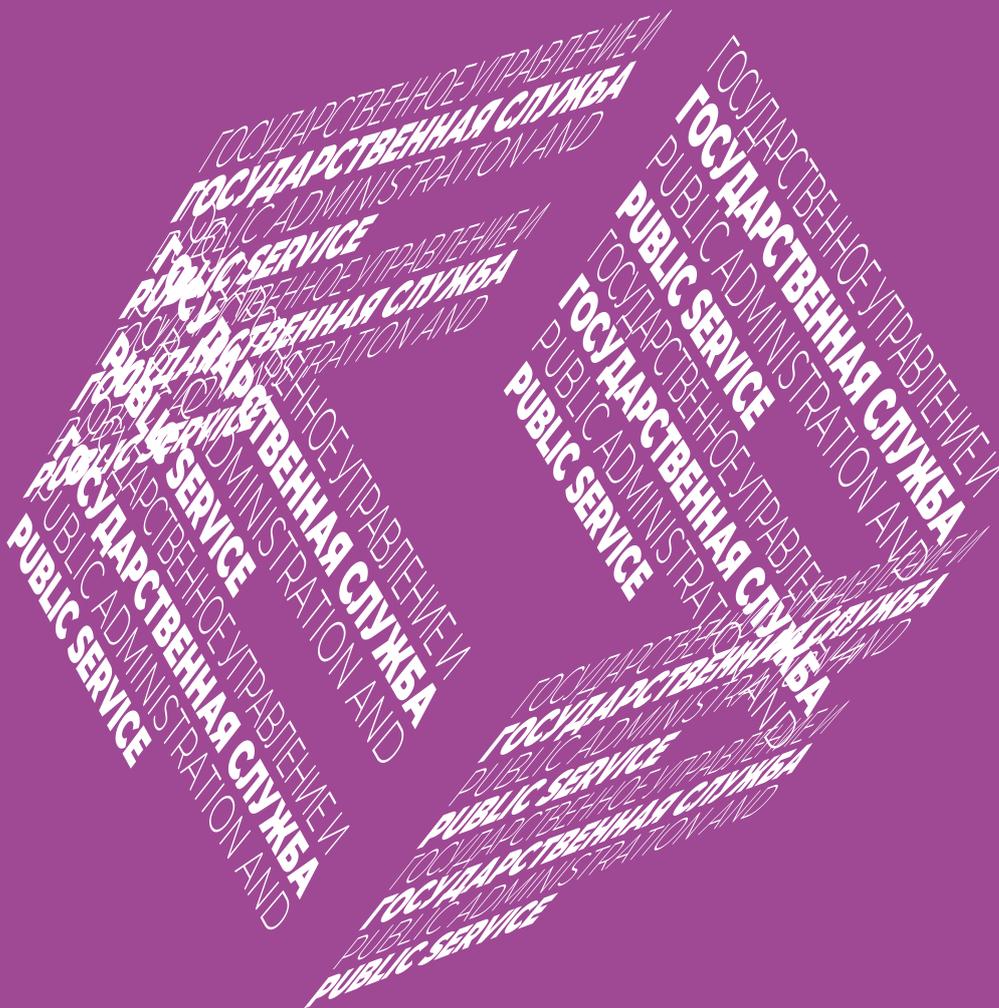


# 10/22

ПРЕПРИНТЫ



М. Ю. Морозов  
Л. В. Прибыткова

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ  
ЕЖЕГОДНОГО ВСЕРОССИЙСКОГО  
СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА В СФЕРЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ЕЖЕГОДНОГО  
ВСЕРОССИЙСКОГО СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА  
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Морозов Михаил Юрьевич

Директор Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы  
ВШГУ

ORCID: 0000-0003-4438-5750. E-mail: morozov-my@ranepa.ru

Прибыткова Лидия Васильевна

Ведущий научный сотрудник Экспертно-аналитического центра государственной и  
муниципальной службы Института ВШГУ, кандидат социологических наук, доцент

E-mail: lv.pribytkova@igsu.ru

Москва 2022

## **Аннотация**

В настоящее время возрастает необходимость выработки единых аналитических подходов и методических решений для тщательной и полноценной оценки состояния государственной гражданской службы. Соответственно, актуальный интерес с социологической точки зрения к данному институту выражается в анализе самых разных аспектов его деятельности, перспектив и барьеров в развитии, что позволит достичь эффективной организации государственной службы. Основная цель исследования: организация и проведение ежегодного социологического опроса в сфере государственной гражданской службы. Для достижения цели были решены следующие фундаментальные и прикладные задачи: определение концептуальных оснований социологических исследований по вопросам государственной гражданской службы и оценка возможностей применения результатов в управлении развитием государственной гражданской службы, обоснование направлений совершенствования методологии и технологии проведения социологических исследований. Методы или методология исследования: научно-методический анализ, сравнительный анализ, обобщение, экспертная оценка, опросы государственных гражданских служащих, исследование общественного мнения по вопросам государственной гражданской службы. Обосновано, что в самой системе мониторинга необходима тонкая «донастройка» с учетом дифференцированности самой системы государственной службы. Вместе с тем, важным представляется обеспечение двух фокусов исследования: самооценки и общественного мнения. В методике социологического мониторинга немаловажное значение имеет и разработка ситуативных показателей и индикаторов, в этой связи важным представляется в рамках направлений плана сотрудничества разработку методологии социологического мониторинга как составного элемента стратегии и тактики управления изменениями на государственной службе Российской Федерации. Реализация комплексного социологического исследования позволит не только аккумулировать ресурсы при достижении стратегических целей развития государственной гражданской службы и повысить адресность соответствующих мероприятий, но и во многом может способствовать снижению рисков, обусловленных сохранением традиционных и формированием новых социальных стереотипов в отношении государственных гражданских служащих и государственной гражданской службы в целом.

**Ключевые слова:** государственная гражданская служба, открытость, удовлетворенность условиями профессиональной деятельности, профессионализм, компетентность, кадровый потенциал, кадровый состав, управление государственной службой, общественная оценка, социальное доверие

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте РФ на 2022 год.

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION  
OF HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION  
“THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY  
AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)”

ORGANIZATION AND CARRYING OUT OF THE ANNUAL ALL-RUSSIAN  
SOCIOLOGICAL SURVEY IN THE SPHERE OF STATE CIVIL SERVICE

Morozov M.Yu.

Director of the Expert and Analytical Center for State and Municipal Services of GSSU  
ORCID: 0000-0003-4438-5750. E-mail: morozov-my@ranepa.ru

Pribytkova L.V.

Leading Researcher of the Expert and Analytical Center for State and Municipal Service of the  
GSSU Institute, Candidate of Sciences in Sociology, Associate Professor  
E-mail: lv.pribytkova@igsu.ru

Moscow 2022

## **Annotation**

Currently, there is a growing need to develop unified analytical approaches and methodological solutions for a thorough and complete assessment of the state of the civil service. Accordingly, the current interest from a sociological point of view in this institution is expressed in the analysis of various aspects of its activities, prospects and barriers to development, which will allow to achieve an effective organization of the civil service. The main purpose of the study: organizing and conducting an annual sociological survey in the field of civil service. To achieve the goal, the following fundamental and applied tasks were solved: defining the conceptual foundations of sociological research on the issues of the civil service and assessing the possibilities of applying the results in managing the development of the civil service, substantiating directions for improving the methodology and technology for conducting sociological research that characterizes the state and development of the state civil service, the possibility of assessing the managerial potential of civil servants in the management of the personnel of the civil service of the Russian Federation, as well as the development of practical recommendations for the development of the civil service. Research methods or methodology: scientific and methodological analysis, comparative analysis, generalization, expert assessment, surveys of civil servants, public opinion research on issues of the civil service. It is substantiated that regular sociological monitoring requires an appropriate level of infrastructure functioning and, in particular, the adoption of a separate regulatory legal act. As a means of social diagnostics, sociological monitoring makes it possible to successfully solve the problems of both collecting and systematizing data characterizing the processes of change in the public service and tracking the dynamics of these processes, allowing timely corrective action, as well as improving the process of developing strategic decisions in this area, and increasing the targeting of impact. and optimize resources. At the same time, the monitoring system itself needs to be fine-tuned, taking into account the differentiation of the civil service system itself. At the same time, it is important to provide two focuses of research: self-assessment and public opinion. In the methodology of sociological monitoring, the development of situational indicators and indicators is of no small importance, in this regard, it is important, within the framework of the directions of the cooperation plan, to develop a methodology for sociological monitoring as an integral element of the strategy and tactics of managing changes in the civil service of the Russian Federation. The implementation of a comprehensive sociological study will allow not only to accumulate resources in achieving the strategic goals of the development of the state civil service and increase the targeting of relevant activities, but can also largely help reduce the risks caused by the preservation of traditional and the formation of new social stereotypes regarding civil servants and the state civil service in in general.

**Key words:** public civil service, openness, satisfaction with the conditions of professional activity, professionalism, competence, personnel potential, personnel composition, public service management, public assessment, social trust.

This research paper was prepared on the basis of the materials of the research work carried out in accordance with the State order of The Presidential Academy (RANEPA) for 2022.

## Содержание

Введение.....	8
1. Общественное мнение в ценностно-смысловом пространстве государственной гражданской службы.....	9
2. Развитие кадрового потенциала в управлении государственной гражданской службы.....	16
3. Векторы изменений на государственной гражданской службе: общественное мнение и взгляд служащих .....	20
Заключение.....	25
Список использованных источников.....	27

## Введение

Проблематика совершенствования системы и технологий управления государственной гражданской службой традиционно находится в фокусе внимания. Но, несмотря на значительный интерес, вопросы эффективности управления госслужбой, особенно в условиях радикально меняющейся социальной реальности, ограниченных ресурсов и неопределенности, не теряют своей остроты и актуальности. В этой связи проведение мониторинговых исследований в сфере государственной гражданской службы становится важным элементом в контексте повышения эффективности и качества управленческого воздействия.

Вопросы государственной гражданской (статской) службы стали объектом социологических исследований еще в связи с масштабными реформами в XIX-XX веках, однако можно отметить несформированность окончательных подходов к анализу данного института. В настоящее время возрастает необходимость выработки единых аналитических подходов и методических решений для тщательной и полноценной оценки состояния государственной гражданской службы. Соответственно, актуальный интерес с социологической точки зрения к данному институту выражается в анализе самых разных аспектов его деятельности, перспектив и барьеров в развитии, что позволит достичь эффективной организации государственной службы. Необходима комплексная и системная проработка путей развития и укрепления государственной гражданской службы, в том числе в проблемном поле профессиональной среды, служебной деятельности и роли гражданских служащих в ней.

Основная цель исследования: организация и проведение ежегодного социологического опроса в сфере государственной гражданской службы.

Реализация комплексного социологического исследования позволит не только аккумулировать ресурсы при достижении стратегических целей развития государственной гражданской службы и повысить адресность соответствующих мероприятий, но и во многом может способствовать снижению рисков, обусловленных сохранением традиционных и формированием новых социальных стереотипов в отношении государственных гражданских служащих и государственной гражданской службы в целом.

# 1. Общественное мнение в ценностно-смысловом пространстве государственной гражданской службы

В контексте достижения стратегических задач устойчивого социально-экономического развития, снижение конфликтологического потенциала и социальной напряженности неразрывно связано с качеством организации и функционирования государственной гражданской службы, с обеспечением возможностей повышения партисипативности, установлением консенсуса в отношении видения ожидаемых результатов, с развитием консолидационного потенциала государственной гражданской службы. В формировании и развитии данной среды особая роль принадлежит именно управлению общественным мнением, с созданием оптимальных условий для диалогового взаимодействия. Социальная значимость и актуализация проблематики «вписанности» общественного мнения в управленческий контур современной госслужбы обусловлено целым рядом факторов, во-первых, усилением влияния общественного мнения на процесс артикуляции социального запроса, на разработку и реализацию государственной политики, на параметрику деятельности госслужащих, и в целом на государственную службу с учетом постулирования культуры клиентоцентричности, с необходимостью учета специфического запроса в процессе управленческой деятельности интересов различных социальных групп.

Изменения социальной реальности, связанные с новыми вызовами, обусловленными беспрецедентными трансформациями, «перепредмечиванием» базовых социальных институтов и принципов социального порядка, трансформируют всю систему социальных отношений, в том числе в области государственно-служебных отношений, принципов государственной службы. Госслужба, как и любая другая сфера человеческой деятельности, изначально содержит в себе коммуникационное начало, которое проявляется в конкретно-исторических формах взаимодействия, «общения» субъектов. Именно информация и средства ее распространения, формирование и управление общественным мнением становятся в настоящее время главным властным ресурсом.

Проблемы коммуникации, обеспечивающей распространение, передачу социально значимой информации, формирование конструктивного коммуникативного дискурса в условиях изменений находятся в эпицентре социологических исследований. Коммуникативный дискурс как сложное многослойное коммуникативное явление, тесно связано с определенными историческими и социальными условиями, с трансформацией культуры государственной службы и ее ценностно-смыслового компонента. Рассматривая проблематику влияния общественного мнения на ценностно-смысловое пространство госслужбы, необходимо отметить важность такой инструментальной функции коммуникативного дискурса

как мобилизация к действию, которая может реализовываться с помощью различных средств, в том числе и посредством манипулятивных технологий.

Государственная гражданская служба по своей природе полифункциональна, является важнейшим элементом пространства политической коммуникации, оказывает непосредственное влияние на властно-распределительные процессы, сущностные характеристики государственного управления. В настоящее время развитие коммуникативного пространства государственной службы характеризуется сочетанием разнонаправленных тенденций. Многомерность и сложность данного процесса связываются, прежде всего, с изменением форм и способов коммуникаций в условиях повышенной темпоральности и нестабильности.

Формирование постиндустриального общества сопряжено с процессами информационного глобализма, которые, имея множество проявлений, оказывают неоднозначное воздействие на общественную и политическую жизнь. Общественное сознание формируется и моделируется посредством множества факторов, среди которых особую роль играют средства массовой информации и коммуникации. Государству необходим комплекс инновационных механизмов и инструментов, дающих возможность на основе управления знаниями и информацией адекватно реагировать на требования социальных законов, на вызовы информационной эпохи.

Управление реальной динамикой происходящих в системе государственной службы процессов требует более глубокого анализа на основе принципиально новых подходов к формированию механизмов управления в условиях транзитивности и вызовов информационного общества. В этой связи проблематика общественного мнения в контексте институционального развития госслужбы неразрывно связывается с необходимостью осмысления тенденций ее развития в условиях неопределенности и транзитивности, с потребностью комплексного анализа факторов и условий, предопределяющих тренды развития гражданской службы, ее социальных функций в контексте социально-политических изменений, с определением концептуальных основ с учетом новых информационно-коммуникативных вызовов и инновационных подходов.

Развитие государственной службы требует углубления знания о сущности, содержании и управленческих функциях общественного мнения, которое является важным индикатором качества коммуникативного пространства и восприятия социальной результативности гражданской службы. В целом исследование общественного мнения представляет собой особый познавательный процесс, суть которого состоит в обнаружении и фиксации определенных состояний и динамики общественного мнения. Традиционно для исследова-

ния общественного мнения используется палитра методов, среди наиболее часто применяемых можно выделить как качественные, так и количественные методы: различного рода опросы (массовые, экспертные, целевые), интервью, фокус-группы, включенное наблюдение, эксперимент, контент-анализ. Каждый метод имеет свою целевую направленность, предмет, обладает своими достоинствами и недостатками.

Различия между разными типами опросов обусловлены их целями, новизной проблематики, скоростью проведения, объемом собираемой информации, глубиной проникновения в свойства и фундаментальные характеристики общественного мнения. Так, регулярный опрос фокусирует внимание не столько на сущностных характеристиках общественного мнения, сколько на изменении его отдельных свойств в привязке к конкретной социально-значимой проблеме. Его целью является выявление тенденций и динамики изменений общественного мнения по конкретным проблемам, которые проводятся на основе единой методики с определенной регулярностью. Наиболее сложными являются углубленные опросы, ориентированные на выявление глубинного слоя общественного мнения, определение его сущностных характеристик, трендов и закономерностей его развития.

В контексте оценки влияния общественного мнения и учета его в процессе разработки и реализации тех или иных решений, как правило, используется комплекс методов, комбинаторика которых позволяет повысить качество, надежность и объективность получаемой информации о стабильных и переменных характеристиках общественного мнения. В условиях новых вызовов информационной эпохи результативность и социальная направленность государственной гражданской службы напрямую зависит от инкорпорированности новых принципов взаимодействия, транспарентности и открытости деятельности. Однако проблема гармонизации социальных интересов и установления подлинного, а не виртуального диалога сегодня сохраняет свою остроту и актуальность. Рассматривая вопросы качества получаемой социологической информации, необходимо акцентировать внимание на том факте, что релевантность, объективность, валидность и надежность получаемой информации зависит от ряда факторов, от обоснованности концепции, профессионализма субъектов, организации исследования, инфраструктуры и материально-технической и ресурсной базы. В процессе исследования общественного мнения достаточно часто возникают коммуникативные проблемы, влияние прямого контакта интервьюеров с респондентами на получаемый результат, важно и качество применяемого инструментария.

Технологизация, интенсификация и интернационализация создали новую информационную и коммуникационную структуру деятельности социолога. В условиях неопределенности, беспрецедентной политизации различных социальных феноменов, расширение

манипулятивных практики особое значение приобретает формирование профессионально-этических требований к организации деятельности социолога.

Соблюдение инструментально-технологических требований к формированию выборки исследования, формулирование вопросов, при которых респонденту не навязывается запрограммированный ответ; сопоставление самооценок должны учитываться при исследовании общественного мнения, объективная сторона неразрывно связана с необходимостью учитывать динамику социальной структуры в широком смысле (социально-классовое, социально-демографическое, профессиональное, поселенческое, этническое измерения и т.д.). В фокусе внимания исследователей качественные и количественные характеристики кадрового корпуса, динамика изменений, профессионализм и личностно-профессиональные характеристики государственных гражданских служащих, механизмы отбора и продвижения по службе, оценка кадровых технологий и их эффективности, уровня открытости и сервисности деятельности, отзывчивости к проблемам граждан, уровень доверия, подконтрольности обществу и антикоррупционная устойчивость.

По данным Росстата, все показатели численности административного аппарата неуклонно увеличиваются с 2002 года [1]. На 1 июля 2021 года общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления составляла 2,4 млн человек. Получается, на 10 тыс. населения России приходится 163 чиновника. Это 3,3% от численности занятых в экономике. Но, справедливости ради, надо отметить, что статус государственного или муниципального служащего среди них имеют далеко не все и, с учетом этого, на 1 июля 2021 году этот показатель составил 603 тыс. федеральных государственных гражданских служащих, 252 тыс. региональных гражданских служащих и 395 тыс. муниципальных служащих в органах местного самоуправления [2]. То есть численность служащих составила 1 млн 250 тыс.

Многие авторы, оценивая устойчивые представления населения об избыточности отечественной бюрократии в исторической перспективе и современном обществе, часто характеризуют их как мифологемные. В качестве обоснования приводятся статистические данные, что доля аппарата управления в России в составе занятого населения и в соотношении с общей численностью населения еще в середине 2000-х годов была ниже, чем в большинстве развитых стран (Австрии, Швеции, Великобритании, Франции и США), а вплоть до второй половины XX века и вообще незначительной по сравнению с развитыми странами Европы [3]. В силу политизации данного вопроса, очень часто в качестве populistских мер принимаются решения о сокращении персонала, без должного анализа, проектирования и моделирования процессов на государственной службе.

«Удельный вес управленцев в странах ОЭСР составляет примерно 10% занятых, тогда как в странах Восточной Европы и постсоветских государствах – 3,9%. В целом удельный вес управленцев в структуре работающего населения в странах ОЭСР примерно в 2,5 раза больше, чем в постсоветских странах Восточной Европы, что несколько противоречит неконсервативным ожиданиям негативной корреляции между экономической эффективностью и параметрами управленческого класса... Численность российских управленцев удивительно отличается от традиционного представления о ее огромности. Российская бюрократия проблематична во многих отношениях, однако численность не является одним из них» [4]. Поэтому в начале 2000-х годов, когда стали высказываться критические замечания в адрес численности российской бюрократии, эксперты Всемирного банка подчеркивали, что «сокращение числа государственных служащих может оказаться неразумной и малопродуктивной мерой, учитывая их относительно малую численность» [5], и в настоящее время ситуация не изменилась [6].

В ряде работ, например, Г.П. и Я.Г. Зинченко в монографии «Государственная служба: социологические очерки» [7] и Е.А. Литвинцевой «Институциональная структура государственной гражданской службы» [8] показан вектор институционального развития гражданской службы. Особое место в процессах взаимодействия государства и общества занимают вопросы доверия к органам власти и авторитета ее носителей, государственных служащих.

Необходимо акцентировать внимание на том, что исследование проблемы доверия проводится с различных методологических позиций и в рамках разных отраслей научного знания. Доверие – одна из наиболее распространенных и важных категорий современной социальной науки, используемых для описания социальных процессов на различных уровнях: межличностного взаимодействия, межгрупповых отношений, деятельности организаций и общества в целом. Универсальность понятия делает его особенно широко используемым в таких областях как психология, социология, экономика, менеджмент, политическая наука. Однако в силу междисциплинарных различий и опыта повседневного употребления этого понятия, дать точное научное определение доверия оказывается довольно непросто. Некоторые исследования показывают, что существуют десятки определений доверия, позволяющие использовать это понятие по-разному и для изучения различных явлений. Рассмотрим особенности понимания и концептуализации доверия.

Доверие имеет сложную структуру, может основываться на различных основаниях и относиться к разным объектам. Особое значение для общественного развития и управления общественными процессами имеет доверие к безличным структурам и институтам, за-

дающим устойчивые модели решения общественно-значимых задач, и прежде всего – государству и его институтам. Существующие теоретические подходы и эмпирические исследования подтверждают, что доверие является важным фактором функционирования системы государственного управления и его результатов, воплощенных в общественном развитии и решении социальных проблем. В свою очередь, результаты и качество государственных институтов определяют возможности формирования общественного доверия, а механизмы, связывающие институциональное доверие и государственное управление, могут различаться в зависимости от характера политической системы и политической культуры. Это делает актуальным и необходимым изучение институционального доверия в конкретных исторических, культурных и социально-политических контекстах. Являясь механизмом обратной связи в системе взаимоотношений «власть– общество», уровень доверия к государственной службе, с одной стороны, выступает индикатором эффективности деятельности государственных служащих, с другой стороны – важным фактором социальной стабильности.

Можно выделить такие институциональные виды доверия, как «абстрактное доверие граждан к институту госслужбы, локальное доверие граждан к представителям власти или локальное доверие должностного лица к другой государственной или негосударственной организации, внутрисистемное доверие между госслужащими как членами одного коллектива, локальное доверие служащего к системе, а также межличностное доверие между госслужащими, служащим и гражданином или конкретным представителем другой организации. Каждый вид доверия накапливается и реализуется в ролевом репертуаре госслужащего, который вступает во взаимодействия и как должностное лицо, и как общественный деятель, и как руководитель персонала и составная его часть, и как наемный работник, и как частное лицо» [8]. Кроме того, важно укрепить в общественном сознании «понимание того, что общественное мнение является важнейшей составляющей комплексной оценки деятельности института государственной гражданской службы» [9].

Доверие, являясь общей характеристикой отношения между социальными акторами, может основываться на различных основаниях: рациональных, связанных с оценкой информации и ресурсов, выгод и издержек от различных моделей поведения; аффективных, основанных на личном опыте или субъективных характеристиках; культурных, относящихся к уровню ценностей и общепринятых норм. Последние, в частности, включают в себя принятое в обществе отношение к власти, нормы, регулирующие социальные отношения и доверие, которое необходимо демонстрировать другим людям или безличным структурам. В любом обществе задействуются различные основания доверия, однако тип политической системы определяет их конкретное содержание и относительную роль [10].

Функционирование института государственной службы и институциональное доверие оказываются связаны сложной системой обратных связей, на которые к тому же могут оказывать влияние и целый ряд опосредующих факторов, таких как новые технологии, повышающие прозрачность и открытость, уровень образования граждан, позволяющий им давать более рациональные и обоснованные оценки государственным институтам, или уровень социального (генерализованного) доверия.

Уровень доверия определяет степень вовлеченности граждан в государственное управление, является не только одним из важнейших теоретических понятий социальных наук, но и общепризнанным индикатором качества государственного управления в целом и института государственной службы, в частности. Это объясняет интерес, который исследователи, политики и общественность уделяют состоянию и динамике доверия в различных областях общественной жизни – в рамках нашего исследования к институту государственной службы.

## **2. Развитие кадрового потенциала в управлении государственной гражданской службы**

Кадровый состав государственной службы характеризует ее возможности (потенциал) в выполнении возложенных на нее функций. Проблемное поле современной гражданской службы составляет такое направление как управление кадровым составом. Основанием для выделения этих направлений является Указ Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403. Во исполнение данного Указа Правительством России утверждена «дорожная карта», предусматривающая научно-методическое сопровождение намеченных мероприятий. В этих документах, по существу, указаны социальные формы и механизмы, сложившиеся в практике гражданской службы. Они существуют относительно независимо от деятельности социологов и представляют собой онтологию, т.е. преднаучное общее описание социальной реальности. В результате рефлексивного осмысления эмпирического знания о трудностях совершенствования гражданской службы и способах их преодоления ставятся проблемы научного исследования. Социологическая реальность гражданской службы образуется в результате проекции теоретических утверждений на существующую практику ее совершенствования. Это гносеология, т.е. научное описание преобразований, еще «несотворенных», но уже спроектированных как будущая социальная действительность. Таким образом, можно выделить проблемы исследования, которые корреспондируют с проблемами практики. Практика свидетельствует о том, что кадровый корпус государственной гражданской службы не может нормально функционировать вне соответствующего аппарата и системы управления. Кадровый состав государственной гражданской службы определяется качеством государственных служащих, их способностью высокопрофессионально выполнять организационно-управленческие, прогнозные, информационно-аналитические и другие функции, которые связаны с реализацией выработанного Президентом и Правительством страны политического курса. Проблемы, которые возникают в процессе формирования кадрового состава госслужбы, требуют глубокого научного осмысления его роли как важнейшего фактора устойчивого развития современного общества; анализа возможности воздействия на кадровый потенциал путём повышения его качества.

Кадровый состав государственной гражданской службы формируется не только на этапах отбора на службу и ухода с неё. Решающим фактором улучшения качественного состава гражданских служащих является повышение уровня их профессиональных знаний, умений и навыков в процессе прохождения гражданской службы. Это достигается путём вертикального и горизонтального продвижения по службе, осуществляемой при реализа-

ции кадровой политики. Профессиональное развитие является формой горизонтальной карьеры, тесно связанной с эффективностью деятельности гражданского служащего и, в конечном счёте, с его должностным ростом.

Профессиональное развитие служащих изучается посредством теории социализации. Речь идет о вторичной (профессиональной) социализации государственных служащих, призванной сформировать у них совокупность современных знаний, умений и навыков административной работы. При этом важно, чтобы гражданский служащий стал не послушным исполнителем, а человеком деятельным, способным к самостоятельному принятию решений. В связи с этим вызывает интерес парадигма профессионального активизма, связанная с персонификацией профессионального развития кадров. Гражданские служащие должны иметь право удовлетворять свои потребности в повышении квалификации с учетом перспектив своего личностного совершенствования. Внедрение такого подхода к развитию кадров позволит изменить принципы организации профессионального развития, обеспечить его влияние на должностной рост госслужащего. При этом важно его мотивировать к непрерывному образованию и повышению эффективности служебной деятельности.

Представим данные онлайн-опроса федеральных и региональных государственных гражданских служащих различных категорий должностей, представляющих различные половозрастные группы, проведенного с 1 по 3 ноября 2022 года, проведенного ВШГУ РАН-ХиГС. Всего в исследовании приняло участие 1075 человек. Из них доля мужчин составила 24 процента, (261 человек), доля женщин – 76 процентов (814 человек). При этом распределение по принадлежности к видам государственной гражданской службы оказалось равномерным: представителей федеральной гражданской службы – 548 человек, что составляет 51 процент, региональных государственных гражданских служащих – 527 человек (49 процентов). В целом, большинство участников опроса – 71 % (759 человек) демонстрируют позицию персональной ответственности за профессиональное развитие и карьерный рост. Важным является то, что для госслужащих профессиональное развитие предполагает связь между повышением профессионального уровня и карьерным ростом.

Ответы на вопрос, связанный с уровнем удовлетворенности создаваемыми в госорганах возможностями для профессионального развития распределились следующим образом: полностью удовлетворены возможностями, создаваемыми для профессионального развития лишь треть опрошенных – 33 % (355 человек), удовлетворены частично создаваемыми для этого условиями – 49 % (522 человека), совсем не удовлетворены тем, какие возможности созданы в их госорганах для профессионального развития - 120 (11 %) человек и затруднились с ответом) – 7 %. Поэтому можно констатировать, что для большинства опрошенных – 82 %, условия для профессионального развития являются приемлемыми.

На вопрос «Какие условия, на Ваш взгляд, должны существовать в госоргане для профессионального развития госслужащих», большинство опрошенных – 61 % (657 человек) считает важным, чтобы у них существовала возможность ежегодно проходить обучение по программам, которые представляют профессиональный интерес. Для многих участников опроса существенную роль в профессиональном развитии играет возможность обмена опытом между коллегами – чаты в мессенджерах, онлайн порталы, проектные сессии и т. д. – 43 % (463 человека). 390 человек (36 %) готовы проявлять инициативу и выбирать с согласия руководителя конференции, круглые столы, семинары, тренинги для повышения профессионального уровня.

Респонденты также проявляют заинтересованность в использовании для самостоятельного обучения баз данных, доступных ресурсов / сервисов, включая электронные библиотеки. Такую возможность как предпочтительную выбрали 380 человек (35 % опрошенных). 19 % опрошенных (207 человек) считают важным условием для профразвития заинтересованность непосредственного руководителя в результатах обучения. И только 138 человек (13 %) рассматривают участие в профессиональных, кадровых конкурсах как важный способ профразвития.

Управление профессиональным развитием гражданских служащих не всегда приводит к усилению кадрового состава гражданской службы. Как нами уже отмечалось, на формирование кадрового состава гражданской службы существенное влияние оказывает система профессионального развития. Эта система призвана повышать профессионализм гражданских служащих и тем самым их качественный состав, профессиональный потенциал. В то же время субъекты управления системой профессионального развития недостаточно учитывают ряд объективных и субъективных факторов, снижающих влияние этой системы на кадровый состав гражданской службы: недостаточная мотивация гражданских служащих в профессиональном развитии; недооценка субъектами управления кадровым составом остроты проблемы профессионализма в гражданской службе; привлечение и выдвижение кадров по знакомству, личной преданности, а не по профессиональным способностям; преобладание кратковременных форм профессионального образования гражданских служащих, не дающих возможности получить глубокие знания; отсутствие достаточных возможностей для сочетания существующих форм дополнительного образования с дистанционным и др. Наличие даже очень хорошего профильного образования не гарантирует пожизненной успешной работы специалиста в данной профессиональной области. Знания сотрудника, не проходящего регулярного обучения, устаревают, что сужает его возможности успешно выполнять свои обязанности. Кроме того, следует учитывать и естественную по-

требность государственных органов в кадровой ротации персонала, что в свою очередь является стимулом для повышения образовательного и профессионального уровня сотрудников. Поскольку необходимая квалификация для служебного роста не может быть гарантирована базовым образованием, у государственного служащего появляется естественный стимул к повышению профильного образования.

Профессиональное развитие является одной из важнейших технологий управления кадровым составом государственной гражданской службы. Системный подход к анализу кадрового состава и социальному мониторингу государственной гражданской службы позволит вывести на новый качественный уровень принимаемые управленческие решения в области развития гражданской службы. Необходимым представляется качественная предиктивная аналитика, отражающая динамику качественных и количественных характеристик кадрового состава, и позволяющего формировать сценарные варианты управления личностно-профессиональным развитием государственных гражданских служащих в контексте социальной эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих. Устойчивость развития во многом предопределяется качеством стратегических решений, основанных на объективной и полной информации о происходящих как внешних, так и внутренних процессах, что еще раз подтверждает необходимость мониторинговых исследований.

### **3. Векторы изменений на государственной гражданской службе: общественное мнение и взгляд служащих**

В условиях роста неопределенности, стремительных изменений и радикальных трансформаций контекстов государственной гражданской службы, нелинейности и высокого динамизма происходящих на государственной гражданской службе процессов происходит концептуальное переосмысление устоявшихся категорий, формирование новых парадигм в контексте повышения человекоцентричности, человекомерности. Необходимо отметить, что актуализируется потребность формирования интерпретативных объясняющих моделей на основе интегративных подходов к исследованию государственной гражданской службы, объединяющих потенциал различных отраслей научного знания (в том числе и социологического), позволяющих дать адекватный ответ на новые вызовы и усилить прогностические возможности.

В поле исследовательского интереса концепты, методы анализа, позволяющие учитывать многомерность происходящих на государственной гражданской службе процессов (как на внутреннем, так и внешних контурах), выделить институциональные основания и неинституциональные факторы, определяющие специфику и динамику изменения кадровых процессов, качественных и количественных характеристик кадрового состава.

Анализируя основные тенденции государственной гражданской службы, необходимо отметить транзитивность его состояния, характеризующееся взаимосвязанностью и разнонаправленной изменчивостью. Акцентируя внимание на глобальных трендах цифровой трансформации, необходимости обеспечения сервисности и клиентоцентричности, формирования новой модели профессионализма, индивидуализации и повышение уровня субъектности, проводится переоценка последствий реализации модернизационных проектов развития государственной гражданской службы.

Рассматривая контуры теоретико-методологических подходов к исследованию госслужбы, необходимым представляется преодоление ограничений в контексте формирования прогностических управленческих моделей, потребность междисциплинарной интеграции, поиска баланса между традиционными и инновационными методами и технологиями в управлении гражданской службы.

Формирование новых подходов сопряжено и с оценкой влияния информационно-коммуникативных процессов на государственную гражданскую службу. На современном этапе многие государства находятся в точке бифуркации, причем возможные сценарии развития госслужбы связываются с переходом к информационно-коммуникативным формам, качеству внешнего и внутреннего взаимодействия. Вместе с тем, реалии информационного общества свидетельствуют о масштабных и противоречивых процессах, качественно видоизменяющие как институт государственной службы

и внутриорганизационные отношения, так и модифицирующих всю систему взаимодействия с гражданами, обществом, другими социальными институтами, генерируя новые риски и вызовы. Развитие технико-информационных средств связи в единстве с глобальными процессами информатизации актуализирует проблемы вероятностных негативных явлений, связанных с влиянием информационно-коммуникативных процессов, их структурированием и трансмиссией в повседневную управленческую практику.

Одним из трендов является обеспечение баланса централизации/децентрализации (единые квалификационные требования, общие принципы и подходы в области управления кадрами в логике единого кадрового цикла, в том числе и в области оценки кадрового состава, централизация функций кадровых служб, к примеру, формирование единых кадровых служб на региональном уровне, перераспределение функций управления кадрами центральных аппаратов и территориальных органов). Так, например, практики централизацией функций в рамках единой кадровой службы во многих регионах воспринимались настороженно, в настоящее время можно отметить, увеличения числа регионов, которые перешли к данной модели, что позволило повысить уровень зрелости применяемых кадровых технологий, в том числе и на основе более полного раскрытия возможностей цифровых технологий, цифровизации обеспечения кадровых процессов. Все больше востребованными становятся цифровые решения в области управления кадровыми процессами, технологически выверенных решений в области перехода к электронному кадровому документообороту, внедрение электронной подписи, новых информационно-коммуникативных моделей обмена документированной информации взаимодействия.

Единая методика проведения конкурса, общая концепция формирования резерва управленческих кадров, унификация квалификационных требований являются показательными в области поиска баланса централизации/децентрализации, в качестве тренда развития госслужбы усиление внимания к стандартизации процессов управления кадровыми процессами, формирование общих принципов и минимизация рисков, но при этом наряду с унификацией четко фиксируется и необходимость учета локальных особенностей, с учётом многоуровневости и полифункциональности государственной гражданской службы. Централизация не должна выхолащивать сложившиеся лучшие управленческие практики, снижать оперативность принимаемых решений, напротив, способствовать масштабированию наиболее оптимальных решений в контексте повышения управляемости кадровыми процессами, оптимизировать ресурсоемкость, бюджетную нагрузку на принятие качественных решений, цифровизация стандартных функций позволит сместить акценты на стратегический фокус и реализацию проактивной кадровой политики.

Репрезентация оценки эффективности реализуемых мер в области управления государственной гражданской службой в экспертном и общественном мнении в соотношении с мнением государственных служащих свидетельствует, что недостаточное внимание к вопросам кадровой политики в значительной степени препятствуют достижению стратегических целей, усиливает коммуникативные риски и разрывы, негативно сказывается на уровне доверия и степени общественной поддержки реализуемых инновационных проектов в области государственной гражданской службы в целом, и управления кадровыми процессами, в частности. Коммуникативные барьеры, возникающие в процессе взаимодействия порождают разную интерпретацию информации и ведущие к рассогласованию социальных интересов.

Интерпретация данных официальной статистики, результатов исследований подтверждает наличие серьезных противоречий и проблем в реализации кадровой политики, которые обусловлены целым рядом причин, как субъективного характера, так и связанные с социокультурными, социально-стратификационными, институциональными и инфраструктурно-технологическими факторами. В органах власти лицами, принимающими решения, кадровая политика зачастую воспринимается исключительно с инструменталистской позиции, акцент смещен в область технических аспектов (новые технологии, информатизации и др.) в ущерб содержательным. Анализ программно-целевых документов, принимаемых органами власти, позволяет сделать вывод о высокой степени декларативности разработанных документов, сохраняющейся ориентации на директивный формат коммуникации. Вместе с тем, реализация стратегических задач в определяющей степени зависит от уровня партисипативности в принятии решений, от формирования социального капитала поддержки реализации инноваций на государственной гражданской службе как внутри системы, так и во внешнем фронтире, возможностей диалогового взаимодействия как на стадии разработки, так и реализации инноваций, формирование системного подхода к управлению изменениями.

В условиях новой социальной реальности формируется некое поликультурное пространство коммуникации, которое не имеет формальных географических и временных границ, обусловленное бурным развитием новых технических и технологических возможностей цифровой коммуникации.

Стремительное развитие цифровых технологий, расширяющийся контент, а также разнообразные возможности воздействия и использования средств коммуникаций ставят вопрос о необходимости не только теоретического осмысления этих явлений и последствий влияния на развитие государственной гражданской службы, но и актуализируют развитие способности реципиентов к критическому анализу, к пониманию сущности происходящих

в информационно-коммуникативных процессах, развитию цифровых компетенций государственных гражданских служащих и повышения их готовности к эффективной и результативной деятельности в цифровую эпоху. Активное проникновение «цифры» во все сферы жизнедеятельности меняет и требования к квалификации госслужащих, и принципы, и механизмы профессиональной служебной деятельности.

Еще одним трендом в области развития кадрового состава и раскрытия потенциала государственной гражданской службы является формирование сети корпоративных университетов, центров компетенций, выделение структурно-функциональное выделение в самостоятельное направление деятельности в органах власти профессионального развития и управления профессиональной культурой (как на региональном, так и федеральном уровнях). Качество управления непрерывным образованием, усиления внимания к формированию условий для самообразования и развития государственных служащих, повышения уровня осознанности, рефлексивности, субъектности и ответственности служащих за собственное профессиональное развитие находятся в фокусе управленческого воздействия. Именно корпоративные университеты становятся центрами непрерывного развития, разработки инноваций и реализации долгосрочных стратегий в области управления профессиональным развитием. Распространение практики создания корпоративных университетов приводит к пересмотру и функционала кадровых служб, деятельность которых все в большей степени связывается с консолидацией усилий в плоскости стратегического планирования и управления, оценки его результативности.

В условиях цифровой трансформации меняются и форматы, и практики обучения, возрастает значимость развития дистанционного обучения и обеспечения его качества в контексте профессионального развития государственных гражданских служащих. «Опривычивание» практики дистанционного обучения и саморазвития, активно развитие цифровых платформенных решений в области обучения, формирование онлайн-контента профессионального развития рассматриваются как неотъемлемый элемент системы профессионального развития, возможностей индивидуализации траекторий личностно-профессионального развития конкретного государственного гражданского служащего в логике личностно-ориентированного и ресурсного подходов. В настоящее время ожидания в области развития дистанционного обучения и самообразования связываются с возможностями единой информационной системы управления кадровым составом на госслужбе в области обеспечения непрерывного развития персонала в условиях изменений.

В качестве ключевого предиктора, определяющего формирование и развитие кадрового состава государственной службы, выступает профессиональная идентичность и само-

сознание, подчеркивается необходимость рефлексивного подхода, значимость формирования общего ценностно-смыслового пространства государственной гражданской службы, общих смыслов, значений и пониманий, которые не только отражают, но и конституируют общие цели в коммуникативном пространстве государственной гражданской службы.

В настоящее время сохраняется парадокс, который заключается в том, что несмотря на опережающее развитие технологий, существует разрыв «обратной направленности». Беспрецедентное увеличение скорости информационных обменов и объемов передаваемой информации обуславливает повышенные требования к смысловой интерпретации информации. Новые формы деструктивности, деконструкции механизмов социального взаимодействия, развитие сетевой коммуникации и ризомных связей в системе социальных отношений выступают внешним контекстом развития государственной гражданской службы. В контексте обеспечения устойчивого развития особую значимость приобретает институционализация общественного доверия, что обеспечивает общность в восприятии социетальных ценностей, роли государственной гражданской службы как важнейшего социального института. Именно институт доверия выступает в качестве важнейшего социального ресурса, непосредственно влияющих на качество кадровой политики в органах власти.

Эффективность реализации кадровой политики неразрывно связано с процессом диссеминации культуры доверия к государственной гражданской службе, с развитием репутационного капитала, необходимости фокусирования внимания на взаимосвязанности бренда и рефлексивного процесса выявления социальных проблем, построение социокультурных способов и решения, приводящих к смене личностных парадигм и культурных способов деятельности, роли бренда государственной гражданской службы в конституировании профессиональной идентичности и профессионального самосознания, наращивание и трансляция культурно-символического капитала госслужбы. Перспективы развития государственной гражданской службы неразрывно связаны с оценкой готовности к новым социальным вызовам, с изменением подходов к управлению человеческими капиталом на основе синтеза как образовательных, адаптационных, так и мотивационных технологий.

## Заключение

Проблематика совершенствования системы и технологий управления государственной гражданской службой традиционно находится в фокусе внимания. Но, несмотря на значительный интерес, вопросы эффективности управления государственной гражданской службой, особенно в условиях радикально меняющейся социальной реальности, ограниченных ресурсов и неопределенности, не теряют своей остроты и актуальности. В этой связи проведение мониторинговых исследований в сфере государственной гражданской службы становится важным элементом в контексте повышения эффективности и качества управленческого воздействия. Различного уровня исследования проводятся как в рамках системы государственного управления, так и внешними институтами – рейтинговыми агентствами, различными международными и некоммерческими организациями. При этом используются различные методологии, внимание акцентируется как на оценке состояния государственного управления в целом, так и на отдельных управленческих процессах или аспектах. Новые вызовы и риски, изменение внешнего контекста государственного управления формируют новые качественные требования, задают стратегический контур развития как самой государственной гражданской службы, так и деятельности государственных гражданских служащих.

В условиях неопределенности ключевыми аспектами в организации и функционировании государственной гражданской службы становятся: обеспечение адаптивности и гибкости системы государственной гражданской службы к условиям меняющейся среды; развитие человеческого капитала и повышение эффективности кадровой политики, привлечение и удержание профессионалов на государственной гражданской службе; способность решения сложных и нестандартных задач, требующих постоянного изменения привычных алгоритмов служебной деятельности; трансформация модели профессионализма и необходимость непрерывного профессионального развития с учетом возрастающего социального запроса на качество и клиентоцентричность.

Системный подход к социологическому анализу процессов на государственной гражданской службе неразрывно связан с управлением общественным мнением на основе его исследования. Не менее важным представляется фокусирование внимания на самооценке субъектами профессиональной служебной деятельности, анализе ценностно-смыслового и мотивационного пространства государственной службы, особенностей восприятия служащими уровня профессионализма, степени открытости и социальной направленности, эффективности и социальной результативности деятельности государственных

гражданских служащих. В эпицентре научного интереса и управленческой практике остаются вопросы престижирования государственной гражданской службы как особой сферы деятельности, поиск надежных инструментов, позволяющих получить надежную информацию о привлекательности и престижности службы в общественном мнении, мотивированности и удовлетворенности условиями и результатами служебной деятельности. Реализация комплексного социологического исследования позволит не только аккумулировать ресурсы при достижении стратегических целей развития государственной гражданской службы и повысить адресность соответствующих мероприятий, но и во многом может способствовать снижению рисков, обусловленных сохранением традиционных и формированием новых социальных стереотипов в отношении государственных гражданских служащих и службы в целом.

В настоящее время для исследования государственной гражданской службы используются различные методологические подходы, кадровые метрики и индикаторы кадровых процессов, внимание преимущественно на тех или иных аспектах, задаваемых политической повесткой. Вместе с тем существует объективная необходимость формирования предикативной аналитики, разработки мониторингового инструментария, позволяющего не только отслеживать процессы изменений в режиме реального времени, своевременно выделять проблемные зоны, но и донастраивать задачи развития в стратегическом горизонте времени.

Реальность государственной гражданской службы в социологическом измерении образуется посредством проекции теоретико-концептуальных моделей на совершенствование существующей практики. Научное сопровождение и теоретико-методологическое обоснование спроектированных изменений на основе оценки рисков, «осознание» точек бифуркации, определение возможностей и выигрышных аттракторов, определение трендов развития неразрывно коррелируют с качеством предикативной аналитики и повышением роли социологического знания в управлении социальными отношениями, определении закономерностей и трендов трансформации отношений как во внешнем контуре (госслужба, служащие и общество, гражданин), так и внутреннем, связанном с профессиональным самоопределением, самочувствием государственных служащих, удовлетворенностью условиями и результатами своей деятельности.

## Список использованных источников

1. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#)
2. <https://www.rbc.ru/society/23/09/2019/5d8868bb9a7947414a3753bd>
3. Голутвина О. Бюрократия Российской империи: вехи эволюции. – Москва, 1997.
4. Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. – Москва, 2009.
5. Мэннинг Н., Паркинсон Н. Реформа государственного управления. – Москва, 2003.
6. Калмыков Н. Корпоративная культура служащих: сравнительный социологический анализ // Государственная служба. – 2015. – № 6. – С. 98-101.
7. Зинченко Г.П., Зинченко Я.Г. Государственная служба: социологические очерки. – Москва, 2013. – 264 с.
8. Литвинцева Е.А. Институциональная структура государственной гражданской службы: монография. – Москва: Издательство «Проспект», 2010. – 270 с.
9. Кайманов А.А. Формирование доверия населения к государственным служащим: Автореф. дис. к.с.н. – Москва, 2004.
10. Старынина Е. Общественное мнение как показатель легитимности власти // Власть. – 2011. – № 7. – С. 109-112.

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ  
**РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ**  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
**И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ**  
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ  
**ИСПОЛЬЗОВАНИЮ**  
ВОЗМОЖНОСТЕЙ  
**ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ**  
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ  
**КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ**  
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ