

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ЛЕКТОРИЙ

ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ АППАРАТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА КАДРОВОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Е.А. Ивлёв

Кафедра социологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

Как правило, публикации по проблемам реформирования российской государственной службы имеют явно выраженную негативную оценочную направленность и редко рассматривают ее, используя устойчивую и общепринятую терминологию социолого-управленческих дисциплин. Подобное положение дел представляется не вполне адекватным задачам социологического изучения и кадрового развития государственной службы, поэтому в статье представлены теоретико-методологические основания (категориальный аппарат) исследований в обозначенном проблемном поле. Исходя из системного подхода к оценке деятельности государственной службы, автор предлагает собственную трактовку словосочетания «кадровое развитие» применительно к ней, используя также базовые положения и понятия институционального, ценностно-нормативного и социокультурного подходов преимущественно в макросоциологическом контексте. В частности, в статье разведены институциональный и кадровый потенциалы государственной службы как фундированные в первом случае уровнем социального доверия как инструментом легитимизации ее деятельности, во втором случае — статусно-ролевыми взаимодействиями и ценностными ориентациями сотрудников государственной службы; ее профессиональная среда рассмотрена как единство трех уровней — материально-предметного (или институционального), социального (уровень межличностного и группового взаимодействий) и социокультурного (мотивационные и ценностно-нормативные элементы в деятельности сотрудников государственной службы).

Ключевые слова: государственная служба; государственные служащие; кадровый потенциал; кадровый голод; институциональный потенциал; социальное доверие; социальный институт; профессиональное развитие.

Многочисленные и столь популярные в последние годы теоретические и эмпирические исследования по проблематике государственной службы, как правило, исходят из ее специфики как совершенно особого уровня социального управления, а потому нередко рассматривают ее, не используя устойчивую и общепринятую терминологию социолого-управленческих дисциплин. Подобное положение дел

представляется не вполне адекватным задачам социологического изучения и кадрового развития государственной службы, поэтому в данной статье будут обозначены те теоретико-методологические основания (прежде всего понятийно-категориальный аппарат), которые должны составлять базис любых — как фундаментальных, так и прикладных — исследований в обозначенном проблемном поле.

Итак, основным понятием социологического анализа функционирования государственной службы является термин «*персонал*» — обозначение совокупности всех работников организации, занятых трудовой деятельностью, или *социальная система*, обладающая следующими ключевыми характеристиками [8]: способность персонала к труду, выраженная в определенных качественных признаках, которые позволяют разбивать сотрудников на заданные категории; наличие социально-трудовых отношений, определяющих структуру отношений в организации — между работодателем и наемными работниками, руководителями и подчиненными, сотрудником и трудовым коллективом; деятельность персонала, соответствующая общим целям организации и регулируемая посредством формирования адекватных индивидуальных целей работников и создания условий для их эффективной реализации.

Соответственно, *развитие персонала* предполагает целенаправленное, закономерное и необратимое изменение системных связей, формирующих новые, устойчивые, социально востребованные качества процесса и результата трудовой деятельности. Главным индикатором кадрового развития считается достижение положительного эффекта синергии, благодаря которому в организации складываются отношения, способствующие оптимальному распределению ресурсов, т.е. индивидуальные и групповые цели и потенциалы получают свое максимальное выражение и помогают устойчивому формированию новых качеств всей организации. К сожалению, положительный эффект синергии проявляется достаточно редко, поскольку требует высочайшего управленческого профессионализма руководителя и оптимального баланса ресурсов и затрат, поэтому чаще всего можно наблюдать некую среднюю ситуацию между эмерджентностью и синергией как в сфере социальных взаимоотношений сотрудников внутри организации, позволяющих рассматривать их как системное целое в процессе осуществления трудовой деятельности, так и в области взаимодействия организации с окружающей средой. И с точки зрения социально-управленческого подхода развитие персонала выступает как социальная проблема, определяющая само существование организации и составляющая суть управления ею.

Поскольку персонал организации «вписан» в ее внешнюю среду через проявления свойства институциональности своего труда, то развитие персонала можно рассматривать как совокупность изменений внутрисистемных связей, детерминирующих качество процесса и результата труда организации в контексте жизнедеятельности соответствующего социального института. Понятие «*социальный институт*» — одно из базовых в социологии, потому что фиксирует стремления и способности людей организовывать свою жизнь вокруг совместного удовле-

творения определенных потребностей. Социальные институты — это исторически сложившиеся формы общественной жизни, устойчивые образцы взаимодействий социальных субъектов, сознательно использующих общественные ресурсы для удовлетворения своих потребностей [28]. В макросоциологической перспективе общество представляет собой совокупность множества взаимодействующих институциональных систем, вовлекающих людей в нормативно обусловленный взаимообмен ресурсами в целях удовлетворения индивидуальных и групповых потребностей согласно своим смысложизненным ориентациям.

В системе социального управления особое место занимает *институт государственной службы*: все прочие институты регулируют взаимоотношения социальных субъектов по поводу отдельных групп потребностей, тогда как государственная служба, реализуя функции государственного управления и интеграции общества, коренным образом определяет логику и векторы социальной жизни. Если государственное управление — это опирающаяся на властную силу форма объединения организующих и регулирующих воздействий на общественную жизнедеятельность с целью ее упорядочивания, структурирования, сохранения, воспроизводства и совершенствования [1. С. 103], то государственная служба — это практический механизм реализации государственных задач (управления и упорядочения социальной жизни, согласования общественных интересов и регламентации социальных взаимодействий во всех сферах жизни общества) посредством деятельности персонала государственной службы.

Государственный служащий, занимая должность в органе государственной службы и являясь представителем государственной власти, т.е. распоряжаясь от лица государства материальными, идеологическими и социально-принудительными ресурсами, обеспечивает государственное управленческое воздействие на общество через связь с конкретным гражданином как потребителем государственных услуг.

Специфика трудовой деятельности государственных служащих заключается в том, что их знания, искусство и опыт не создают неких потребительских ценностей и не удовлетворяют индивидуально-личностные потребности, а «формируют особый духовно-материальный „продукт“, обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов» [1. С. 103].

Данный «продукт» усваивается его потребителями (территориями, организациями, социальными институтами и группами, отдельными гражданами) как минимум на двух уровнях: *на материальном уровне* институт государственной службы способствует выработке «организующих решений» — изменений в социальном, экономическом, правовом, имущественном и прочих статусах потребителя услуг государственной службы, обеспечивающих основы его жизнедеятельности в рамках нормативов, установленных государством (например, лицензирование, налогообложение, регистрация, социальное страхование, исполнение судебных решений, кадастровый учет, социальная защита и т.д.). Здесь эффективность госу-

дарственной службы оценивается через своевременность, конкурентоспособность и точность ее организующих решений, направленных на развитие подотчетной территории (выражается в росте благосостояния индивидов и хозяйств, свободе перемещения информации и ресурсов, снижении социальной напряженности, обеспечении доступа к средствам удовлетворения потребностей и реализации стратегических целей государства и общества на каждом историческом этапе). *На духовном уровне* институт государственной службы выступает в роли «духовно-патриотического центра, призванного управленческими средствами подвигать общество на практическое осуществление его целей: социальной справедливости, достижения достойной жизни своих членов, развития демократических институтов, формирования высокой духовности каждого своего члена, развития науки, культуры, образования» [15], что позволяет рассматривать государственную службу как особую этическую систему, порождающую и регулирующую ценности общественного и государственного развития, отражающую степень гуманности общественных порядков и моральных ценностей.

Иными словами, институт государственной службы способен стимулировать самоорганизацию экономических, социальных и политических сил общества [21].

Согласно Конституции Российская Федерация является социальным государством, политика которого по определению должна быть направлена на «обеспечение условий и создание механизмов для наиболее рационального и всеобъемлющего обеспечения разумных материальных и духовных потребностей людей за счет и в пределах созданных обществом в данный момент общественных благ» [25].

То есть организующие решения органов власти в социальном государстве должны гарантировать высокое качество жизни каждому человеку, обеспечивая социальную стабильность и благосостояние всех групп населения, формируя единое пространство доверительных отношений. Социальное государство не мнит себя источником развития, но видит его в людях, которым предоставляет возможности для удовлетворения своих «разумных материальных и духовных потребностей».

Таким образом, институт государственной службы можно описать как совокупность управленческих практик его персонала, воздействующих на правовые, экономические, социальные, культурные и прочие основы жизнедеятельности общества, абсорбирующих информацию о разумных материальных и духовных потребностях и ожиданиях составляющих его социальных групп, перерабатывающих их в своей трудовой деятельности в соответствии с государственным видением развития общества и возвращающих их обратно в виде организующих решений, несущих в себе определенный ценностный заряд государственного стандарта управления, что позволяет рассматривать развитие персонала государственной службы как один из элементов гуманистического развития общества в целом (рис. 1).

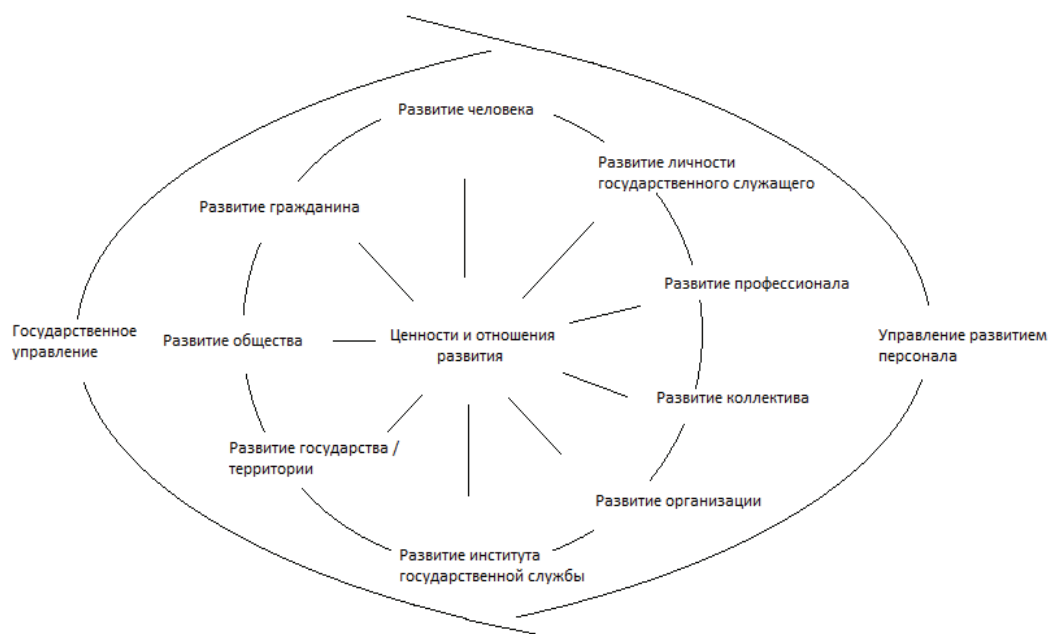


Рис. 1. Взаимосвязь процессов развития элементов общественной системы

Как система институт государственной службы представляет собой совокупность ценностей и целей, связанных с ними формальных и неформальных принципов деятельности, построенных на них норм поведения и статусно-ролевых диспозиций, позволяющих государственным служащим вступать в институциональные взаимодействия по поводу распределения прав, обязанностей и полномочий в процессе совместной реализации социальной миссии государственной службы — удовлетворения потребностей общества в эффективном государственном управлении [11]. Соответственно, *развитие института государственной службы* может быть осмыслено в двух контекстах: внутреннем, или институциональном, — как наполнение деятельности государственных служащих новым содержанием (изменение системы ценностей, целеполагания, распределения ролей); и внешнем, или процессуальном, — как формирование условий для изменения перечисленных элементов деятельности госслужащих [17].

Под *институциональным потенциалом* государственной службы обычно понимается степень, в которой господствующие в институциональных взаимодействиях нормы и ценности оказываются адекватны целям и миссии государственной службы и позволяют ей эффективно осуществлять функцию интеграцию общества. Институциональный потенциал государственной службы формируется на основе доверия — признания обществом ее ценностей, норм, ролей, решений и действий, поэтому социальное доверие выступает основным ресурсом ее легитимности и управленческих возможностей [4].

Категория институционального потенциала государственной службы позволяет описать и ее взаимодействие с другими институтами общества: предназначение государственной службы — оказывать позитивное управленческое воздей-

стве на институты общества, распространяя собственные управленческие нормы и ценности, приводя другие институты в резонанс с целями государственного управления. Однако в случае слабости норм (низкого потенциала) происходит деинституционализация, ценностный распад государственной службы, приводящий к дисфункции института, нарушению его нормативного взаимодействия с социальной средой [3], что выражается, прежде всего, в неясности целей института для населения и падении доверия к нему.

Являясь механизмом обратной связи в системе взаимоотношений «государство — общество», уровень доверия к органам государственной службы, с одной стороны, выступает индикатором качества их работы, с другой стороны — важным фактором социальной стабильности общества. На сегодняшний день уровень доверия органам государственной власти в российском обществе невысок [24]: полностью доверяют им лишь 3,8% опрошенных, частично — 45,1%, не доверяют — 45,5%. Значение интегрального индекса доверия (отношение к институту в целом и по итогам личного опыта взаимодействия с чиновниками) составляет 58,4% [19], что свидетельствует как о существенном резерве повышения институционального потенциала государственной службы, так и о том, что данный институт воспринимается населением не как инструмент реализации общественных и личных интересов [5], а скорее как «специфический социальный институт, во многом противопоставляемый основной массе населения страны, перестающий реагировать на ценностные предпочтения и ориентации населения и организующий свою деятельность по принципу замкнутой системы» [15].

Во многом это связано с низким уровнем доверия россиян всем общественным институтам и с традиционной закрытостью системы государственной службы, однако многочисленные социологические исследования последних лет все же акцентируют значение отсутствия социального интереса в деятельности государственных служащих [20]. Повышение общественного доверия является главным приоритетом развития института государственной службы, отраженным как в результатах социологических исследований [18], так и в целях программы реформирования системы государственной службы Российской Федерации на 2009—2013 [27]. В этом смысле реформа фактически объективирует логику развития государственной службы в направлении стратегически важного роста ее институционального потенциала. Поэтому критерием успешности реформы исследователи называют «такое преобразование системы административного права, функций и структур исполнительной власти и такую трансформацию общественных отношений, которые проявлялись бы сопряженным прогрессивным развитием жизненного потенциала человека и человеческого потенциала общества, его реализацией в более высоком уровне качества жизни граждан страны» [22].

Институциональный потенциал формируется и накапливается в совокупности институциональных взаимодействий сотрудников государственной службы. Ее *кадровый потенциал* — это совокупность доступных организации человеческих ресурсов, чьи опыт, знания, компетенции и индивидуальные особенности могут быть использованы для реализации ее краткосрочных и долгосрочных целей [10. С. 181].

Институциональные взаимодействия осуществляются в рамках статусно-ролевых отношений, в которые вступают лица, замещающие должности в органах государственной службы. Статус госслужащего отражает место, занимаемое им в системе государственной службы, и формирует ожидания в отношении его ролевого поведения со стороны населения. Развитые отношения общества и института государственной характеризуются существенным потенциалом доверия, т.е. основаны на таких образах взаимодействующих сторон, в которых обоюдно зафиксированы равно приемлемые ценности [7].

Особенностью *ценности* как вида информации о субъекте является способность отражать не только то или иное качество, но и моделировать должный, идеальный вариант реальности (проект реальности), который начинает управлять поведением субъекта, в том числе во взаимодействии с другими [2. С. 79]. Если ожидания партнеров по взаимодействию обретают стабильный характер, то становятся нормами поведения и начинают его регулировать. Нормы как зафиксированная форма поведенческой реализации ценностей представляют собой инструмент приспособления людей к деятельности института и становятся эффективными лишь в том случае, если наделяются личным смыслом. Личностное переживание норм как подвижных границ реализации смысло-жизненных ориентаций приводит к изменению границ институциональных отношений, формированию и закреплению новых поведенческих паттернов. Воспроизводимые во взаимодействии ценности в конечном счете определяют восприятие решений сотрудников государственной службы конкретным гражданином, его понимание отношения государства к человеку его рода деятельности и социального положения.

Качество решения, его справедливость, соответствие декларируемой политике и привносимому в действительность удобству, предсказуемость и перспективность формируемой жизненной траектории детерминируют отношение и уровень доверия гражданина к государственной службе.

Доверие формируется по трем основным поведенческим сигналам: результативность, порядочность и проявление заботы; главным фактором доверия является результативность — выполнение обязательств и обязанностей, их невыполнение — источник недоверия как к одному сотруднику, так и к группе в целом; порядочность — это не только следование предписанным нормам, но и предсказуемость, согласованность и последовательность поведения; проявление заботы означает оценку и удовлетворение требования справедливой награды.

Можно выделить такие институциональные виды доверия, как абстрактное доверие граждан к институтам государственной службы, локальное доверие граждан к представителям власти или локальное доверие должностного лица к другой государственной или негосударственной организации, внутрисистемное доверие между государственными служащими как членами трудового коллектива, локальное доверие служащего к системе, а также межличностное доверие между государственными служащими, 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 [13]. Каждая роль характеризуется своим набором отношений, противоречий и функциональных приоритетов, а в совокупности своих ролей госслужащий вступает в административно-публичные, административно-правовые, должностные, управленческие, кадровые, экономические, профессиональные, интеллектуальные, эмоциональные, гендерные, этнические и поколенческие отношения. В каждой из ролей госслужащий, в зависимости от статуса, может придерживаться разных ценностных ориентаций, ситуативно подстраиваясь под ожидания партнера и вариативно сочетая различные элементы трудового, организационного и культурно-психологического потенциала.

Вступая в отношения от имени института государственной службы, следуя ее институциональным нормам и изменяя их, лица, замещающие должности в органах государственной службы и профессионально занимающиеся государственным управлением, создают *профессиональную среду государственной службы* как «совокупность условий реализации целей профессиональной деятельности органов госслужбы через достижение их субъектами смысложизненных целей, связанных с этой деятельностью» [26].

Сопряжение личных интересов со служебными обязанностями формирует профессиональную среду как своеобразный интерфейс, в котором структура института раскрывает перед субъектом свои степени свободы, а он — резервы своих способностей [23]. Параметры профессиональной среды, воздействуя на ценности госслужащих, задают направленность их профессиональной самореализации и определяют эффективность деятельности органов государственной власти в целом.

Профессиональная среда государственной службы может быть представлена тремя уровнями [6]. На *материально-предметном (институциональном) уровне* госслужащий осознает и реализует свою деятельность посредством несубъектных функционально-ролевых отношений, которые отражают нормы, правила и функциональные обязанности, принятые в данном профессиональном пространстве: госслужащий должен строго следовать и хорошо ориентироваться в предъявляемых к нему профессиональных требованиях, знать нормативные документы, быть исполнительным и дисциплинированным и т.д., что необходимо для обеспечения технически бесперебойной работы государственной административной машины.

На *социальном уровне* госслужащий вступает в многообразие профессиональных и должностных отношений, где его роли определяются как социальным статусом самой государственной службы, системообразующей категорией которой является власть, так и степенью личностной интериоризации данной власти. Уровень совместной, коллективной деятельности окрашен эмоционально-оценочными отношениями сотрудников друг к другу, возникновение которых обусловлено мерой соответствия ролевых репертуаров принятым нормам взаимодействия.

Главная функция эмоционально-оценочных отношений — коррекция поведения субъектов совместной деятельности и отбор приемлемых норм взаимодейст-

вия. В масштабах всей системы государственной службы социальный уровень обеспечивает ориентацию ее сотрудников на нужды потребителя услуг государственной службы, требуя от них готовности к координации и реализации своей способности к труду во взаимодействии с другими людьми, а потому крайне изменчив — сиюминутен, зависит в большей степени от ожиданий, чем от фактического состояния, от мотивации и удовлетворенности трудом. Если трудовая мотивация работника высока, то его трудовой потенциал будет реализован в максимальной степени, если низка, то работник не будет стремиться к трудовой реализации (адаптационной, административной, лидерской и пр.).

На *социокультурном уровне* в полной мере проявляется субъектность госслужащего — в его правосознании, социальной ответственности и социальном мышлении, т.е. речь идет о ценностном обеспечении жизнеспособности системы государственной службы и управления в долгосрочной перспективе. Культурно-психологический потенциал позволяет сотруднику определить разницу между собственной системой ценностей и нормативными требованиями профессиональной среды, увидеть личностный смысл взаимодействия со средой. В масштабах всей государственной службы высшая степень развития данного уровня соответствует стабильному проявлению гуманистических принципов управления и общечеловеческих ценностей, повышающих доверие к институту государственной службы и гарантирующих ей возможности выполнения своей активной социально-созидательной роли.

На социокультурном уровне проявляются истинные мотивы сотрудников госслужбы: если данный уровень не заполнен ценностями, адекватными целям государственного управления, то происходит подмена ценностного целеполагания — отношенческим, ценностных целей — административно-управленческими, что в итоге лишает госслужащих социального интереса как системного качества их деятельности.

Исследования свидетельствуют, что целеполагание современной профессиональной среды государственной службы имеет традиционный характер, поскольку «производит не перспективные, а ретроспективные цели, которые глубоко вплетены в тело общества» [12. С. 26], т.е. действия чиновников преимущественно направлены на поддержание «статус-кво».

О низком уровне развития профессиональной среды госслужбы говорят и такие характерные для нее нормы, как: беспрецедентная лояльность начальству; умение выстраивать отношения, которые ценятся выше, чем профессионализм; дисциплина ценится выше, чем инициатива; ориентация на указания начальника, а не на собственные решения; приверженность идеалу стабильности; отсутствие персональной ответственности; страх перед нововведениями и возможной конкуренцией; ориентация на процесс, а не на результат и др. [16].

Таким образом, вместо служения государству и обслуживания населения государственные служащие служат себе и обслуживают вышестоящих руководителей. Для трудовых коллективов современной государственной службы характерна специфическая профессиональная среда, почти не восприимчивая к ценностным

запросам общества и требованиям профессионального развития, подменяющая меритократические принципы поощрения специфическими кодексами служебного поведения и соответствия, входящими в диссонанс с нормативными ценностями и идеальными моделями государственной службы.

Уровень лояльной дезинтеграции сотрудников с профессиональной средой в структурах государственной службы (т.е. доля сотрудников, для которых ценности среды не совпадают со смысложизненными ориентациями, но которые, тем не менее, используют ее для своих целей) составляет порядка 65% [26]. Это «служащие-конформисты», занимающие охранительную и безличную позицию по отношению к статусно-ролевым ожиданиям, что характерно для наемного работника, воспринимающего ценности государственной службы лишь абсолютно внешние: «таких безразличных людей, которые не хотят зла, которые не хотят добра, которых волнует только начальство, — их большинство» [14].

Лишь четверть госслужащих испытывают лояльную интеграцию со средой, для них ценности института государственной службы являются собственными, интериоризированными — это «служащие по призванию», которые обладают высокой внутренней мотивацией на служение обществу. Оставшуюся часть (примерно 10%) составляют «криминализованные служащие» с ярко выраженной ориентацией на автономию и реализацию собственных интересов, демонстрирующие крайне низкий уровень интериоризации ценностей службы. В целом исследования профессиональной идентичности государственных служащих показывают «значительную рассогласованность ценностей, мотивов, устремлений служащих и предъявляемых к ним институтом государственной службы статусно-ролевых ожиданий» [26].

Результаты социологических исследований показывают, что государственные служащие как совокупный трудовой коллектив характеризуются межличностным и коллективным, но не институциональным доверием, т.е. доверием к самой системе государственной службы [5]. В этом смысле госслужащий, выступая от лица службы, воспроизводит и усугубляет системное недоверие к ней в обществе, поскольку его смысложизненные ориентации не совпадают с нормативными ценностями профессиональной среды, он не получает от работы морального удовлетворения, не испытывает к ней никакого иного интереса, кроме интереса наемного работника и частного лица. Однако поскольку декларируемый как один из главных принципов государственной службы профессионализм не поддерживается на уровне конкретных кадровых решений, а система госслужбы демонстрирует инерционность и ретроспективное целеполагание, большинство ее сотрудников надеется на традиционную логику организационного продвижения: «Несмотря на то, что работать на госслужбе довольно тяжело, никто не уходит. Все до конца верят, что они досидят и тоже получат свой кабинет, свою машину и добьются сановного успеха» [14].

Государственные служащие не воспринимают свою профессиональную деятельность как реализацию высокой миссии и относятся к ней как к заработку, получая от нее материальное удовлетворение, а не моральное, и не имея мотивации идентифицировать свое поведение с высокими нормативными ценностями государственной службы.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004.
- [2] *Баева Л.В.* Ценностные основания индивидуального бытия: опыт экзистенциальной аксиологии. М.: Прометей, МПГУ, 2003.
- [3] *Байков Н.М.* Кадровый потенциал органов власти: опыт социологического анализа. Хабаровск: Издательство ДВАГС, 2002.
- [4] *Васильева Е.А.* Государственная служба как объект административной реформы // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2.
- [5] *Гайнелянова Ю.Ф.* Влияние социального капитала на профессиональную деятельность государственных служащих: опыт социологического исследования: Дисс. к.с.н. Екатеринбург, 2008.
- [6] *Григорьев С.И., Грызунова Г.В.* Реализация жизненных сил государственных служащих как показатель профессионализма современной государственной службы // Ученые записки Забайкальского государственного университета. Серия «Философия, социология, культурология, социальная работа». 2011. № 4.
- [7] *Гужавина Т.А.* Социальное доверие в гражданском обществе // Проблемы развития территорий. 2012. Вып. 6.
- [8] *Егоришин А.П.* Управление персоналом. Н. Новгород: НИМБ, 2003.
- [9] *Елина И.Е., Елин А.В.* Место и роль категории качества в пространстве профессиональной деятельности государственных служащих // Регион: к новому качеству управления. М.: Луч, 2000.
- [10] *Зайцева Т.В.* Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 1.
- [11] *Заяц П.В., Посухова О.Ю.* Социальная институционализация государственной службы: сущность и региональная потребность // Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. № 2.
- [12] *Зинченко Г.П.* Социология управления. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004.
- [13] *Кайманов А.А.* Формирование доверия населения к государственным служащим: Дисс. к.с.н. М., 2004.
- [14] Как все устроено: Работа чиновника. URL: <http://www.the-village.ru/village/city/city/122697-chinovnik>.
- [15] *Кириллов В.В.* Государственная служба РФ как социальный институт. Дисс. д.с.н. СПб., 2007.
- [16] *Корнеева М.Ю.* Влияние социальных ценностей на служебную карьеру российских государственных служащих: региональный аспект: Дисс. к.с.н. Волгоград, 2012.
- [17] *Кузьмина В.А.* Институциональное развитие государственной службы как социальный процесс: Дисс. к.с.н. М., 2007.
- [18] *Литвинцева Е.А.* Институт государственной гражданской службы: структурные компоненты и императивы: Дисс. д.с.н. М., 2011.
- [19] *Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И.* Доверие граждан деятельности государственных служащих как фактор диалога гражданского общества и государства // Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / Отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. М.: НИУ ВШЭ, 2013.
- [20] *Поликанов Д.В.* «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения. 2010. № 5.
- [21] *Пуляев В.Т.* Движение к гражданскому обществу: российский вариант // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 1.
- [22] *Романов В.Л.* Управление и самоорганизация в процессе административной реформы. URL: <http://spkurdyumov.narod.ru/Romanov33.htm>.

- [23] *Романов В.Л.* Управление персоналом государственной службы. М.: Прометей, 1998.
- [24] Социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации. Материалы социологических исследований (май—июнь 2012 г.) // Проблемы реформы государственной службы и кадрового обеспечения государственного управления. URL: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/turchinov.pdf>.
- [25] *Тавокин Е.П.* Российская Федерация — социальное государство? // Вестник Российской академии наук. 2013. № 4.
- [26] *Тихонина С.А.* Профессиональная среда государственной гражданской службы как объект управления: социологический анализ: Дисс. д.с.н. Нижний Новгород, 2006.
- [27] Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)». Утв. Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // «Российская газета» от 13 марта 2009 г.
- [28] *Юсуфов М.М.* Концептуализация понятия «социальный институт» в современной социологии // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 4.

THE CATEGORICAL APPARATUS OF THE SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF THE PUBLIC SERVICE PERSONNEL DEVELOPMENT

E.A. Ivlev

Sociology Chair

Peoples' Friendship University of Russia

Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

As a rule, publications on the Russian civil service reforms have a pronounced negative evaluation focus and rarely analyze the Russian public service with a stable and common terminology of the sociology of management. Such a situation is unacceptable for sociological studies and public service personnel development, which is why the article presents the theoretical and methodological grounds (categorical apparatus) of the research in the field under study. Based on a systematic approach to the evaluation of the public service, the article offers an interpretation of the notion 'personnel development' using the basic terms and concepts of institutional, value-normative and socio-cultural approaches mainly in the macro-context. In particular, the author separates the institutional and personnel potentials of the public service as having different foundations: in the first case, the level of social trust is a tool of legitimization; in the second case the status-role interactions and value proprieties of the public service employees play a key role. The professional environment of the public service is considered as a unity of three levels — material (or institutional), social (interpersonal and group interactions) and socio-cultural (motives and value-regulatory elements in the activities of the public service employees).

Key words: public service; civil servants; human resources; staff shortage; institutional potential; social trust; social institution; professional development.

REFERENCES

- [1] *Atamanchuk G.V.* Teorija gosudarstvennogo upravlenija [The Theory of Government]. M.: Omega-L, 2004.
- [2] *Baeva L.V.* Tsennostnye osnovanija individualnogo bytija: opyt ekzistencialnoj aksiologii [The Value Grounds of Individual Existence: An Example of Existential Axiology]. M.: Prometej, MPGU, 2003.

- [3] *Bajkov N.M.* Kadrovyy potentsial organov vlasti: opyt sociologicheskogo analiza [Personnel Potential of the Public Authorities: An Example of Sociological Analysis]. Habarovsk: Izdatel'stvo DVAGS, 2002.
- [4] *Vasileva E.A.* Gosudarstvennaja sluzhba kak ob'ekt administrativnoj reform [Public service as an object of administrative reform]. Teoriya i praktika obshhestvennogo razvitiya. 2014. № 2.
- [5] *Gajneljanova Ju.F.* Vlijanie socialnogo kapitala na professional'nuju dejatel'nost' gosudarstvennyh sluzhashhih: opyt sociologicheskogo issledovanija [The Impact of Social Capital on the Professional Activity of Civil Servants: An Example of Sociological Study]: Diss. k.s.n. Ekaterinburg, 2008.
- [6] *Grigorev S.I., Gryzunova G.V.* Realizacija zhiznennyh sil gosudarstvennyh sluzhashhih kak pokazatel' professionalizma sovremennoj gosudarstvennoj sluzhby [Vital forced of civil servants as an indicator of the professionalism of public service]. Uchenye zapiski Zabajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta. Serija «Filosofija, sociologija, kulturologija, social'naja rabota». 2011. № 4.
- [7] *Guzhavina T.A.* Socialnoe doverie v grazhdanskom obshhestve [Social trust in civil society] // Problemy razvitiya territorij. 2012. Vyp. 6.
- [8] *Egorshin A.P.* Upravlenie personalom [Personnel Management]. N. Novgorod: NIMB, 2003.
- [9] *Elin I.E., Elin A.V.* Mesto i rol' kategorii kachestva v prostranstve professionalnoj dejatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashhih [The place and role of the category 'quality' in the professional activities of civil servants]. Region: k novomu kachestvu upravlenija. M.: Luch, 2000.
- [10] *Zajceva T.V.* Kadrovyy potentsial gosudarstvennoj organizacii: metody komplektovanija i professionalnoj rasstanovki kadrov [Personnel potential of public service: Methods for recruitment and professional placement]. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravlenija. 2010. № 1.
- [11] *Zajats P.V., Posuhova O. Ju.* Socialnaja institutsionalizacija gosudarstvennoj sluzhby: sushhnost' i regionalnaja potrebnost' [Social institutionalization of public service: The nature and regional needs]. Istoricheskaja i social'no-obrazovatel'naja mysl'. 2010. № 2.
- [12] *Zinchenko G.P.* Sociologija upravlenija [Sociology of Management]. Rostov-na-Donu: Feniks, 2004.
- [13] *Kajmanov A.A.* Formirovanie doverija naselenija k gosudarstvennym sluzhashhim [Formation of Public Trust in the Civil Servant]: Diss. k.s.n. M., 2004.
- [14] *Kak vse ustroeno: Rabota chinovnika* [How things work with the officials]. URL: <http://www.the-village.ru/village/city/city/122697-chinovnik>.
- [15] *Kirillov V.V.* Gosudarstvennaja sluzhba RF kak socialnyj institute [Public Service of the Russian Federation as a Social Institution]. Diss. d.s.n. SPb., 2007.
- [16] *Korneeva M.Ju.* Vlijanie socialnyh tsennostej na sluzhebnuju kar'eru rossijskih gosudarstvennyh sluzhashhih: regionalnyj aspekt [The Influence of Social Values on the Russian Civil Servants Career: The Regional Dimension:]: Diss. k.s.n. Volgograd, 2012.
- [17] *Kuz'mina V.A.* Institutsional'noe razvitie gosudarstvennoj sluzhby kak socialnyj process: [Institutional Development of Public Service as a Social Process] Diss. k.s.n. M., 2007.
- [18] *Litvintseva E.A.* Institut gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby: strukturnye komponenty i imperativy [Institute of Civil Service: Structural Components and ImperativeS]: Diss. d.s.n. M., 2011.
- [19] *Mersijanova I.V., Jakimets V.N., Pahomova E.I.* Doverie grazhdan dejatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashhih kak faktor dialoga grazhdanskogo obshhestva i gosudarstva [Citizens' trust in the civil servants' work as a factor of dialogue between civil society and the state]. Doverie i nedoverie v uslovijah razvitiya grazhdanskogo obshhestva / Otv. red. A.B. Kuprejchenko, I.V. Mersijanova. M.: NIU VShJe, 2013.
- [20] *Polikanov D.V.* «Kadrovyy golod» na gosudarstvennoj i munitsipalnoj sluzhbe [‘Staff shortages’ on the state and municipal service]. Monitoring obshhestvennogo mnenija. 2010. № 5.
- [21] *Puljaev V.T.* Dvizhenie k grazhdanskomu obshhestvu: rossijskij variant [The movement towards the civil society: the Russian version]. Socialno-gumanitarnye znaniya. 2000. № 1.

- [22] *Romanov V.L.* Upravlenie i samoorganizatsija v processe administrativnoj reformy [Management and self-organization in the process of administrative reform]. URL: <http://spkurdyumov.narod.ru/Romanov33.htm>.
- [23] *Romanov V.L.* Upravlenie personalom gosudarstvennoj sluzhby [Personnel Management]. M.: Prometej, 1998.
- [24] Socialno-professionalnye problemy gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federatsii. Materialy sociologicheskikh issledovanij (maj-ijun' 2012 g.) [The social and professional issues of the civil service in the Russian Federation. Data of the sociological research (May-June 2012)] // Problemy reformy gosudarstvennoj sluzhby i kadrovogo obespechenija gosudarstvennogo upravlenija. URL: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/turchinov.pdf>.
- [25] *Tavokin E.P.* Rossijskaja Federatsija — socialnoe gosudarstvo? [Is Russian Federation a welfare state?]. Vestnik Rossijskoj akademii nauk. 2013. № 4.
- [26] *Tihonina S.A.* Professionalnaja sreda gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby kak ob'ekt upravlenija: sociologicheskij analiz [Professional Environment of the Civil Service as an Object of Management: The Sociological Analysis:]; Diss. d.s.n. Nizhnij Novgorod, 2006.
- [27] Federalnaja programma «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federatsii (2009—2013 gody)» [The Federal Program 'Reform and Development of the State Service of the Russian Federation (2009—2013)'], Utv. Ukazom Prezidenta RF ot 10 marta 2009 g. № 261 // «Rossijskaja gazeta» ot 13 marta 2009 g.
- [28] *Jusufov M.M.* Kontseptualizacija ponjatija «socialnyj institut» v sovremennoj sociologii [Conceptualization of the notion 'social institution' in contemporary sociology]. Istoricheskaja i socialno-obrazovatel'naja mysl'. 2011. № 4.