

**ФЕНОМЕН «ДВОЙСТВЕННОЙ» ПРОФЕССИИ В ОБРАЗОВАНИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

Хитрин аспирант кафедры теории и социологии управления,
Кирилл Уральский институт управления – филиала РАНХиГС
Леонидович (620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)
E-mail: khitrin.gmu552@yandex.ru

Аннотация

В статье раскрываются некоторые из аспектов малоизученного феномена «двойственной» профессии, проявляющегося в деятельности гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации. Автором проведен анализ материалов региональной и общероссийской статистики, позволивший обнаружить специфику названного феномена в контексте образовательного статуса гражданских служащих, делается заключение о дополнительном профессиональном образовании в контексте разрешения некоторых из описанных противоречий.

Ключевые слова: *гражданские служащие, «двойная» профессия, образование гражданских служащих, дополнительное профессиональное образование, профессионализм государственной службы*

Объектом исследования в данной статье является малоизученный в науке аспект «двойственности» профессиональной принадлежности, присутствующий в деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих. Предметом исследования выступает отражение данного аспекта в образовательном статусе российских чиновников.

Анализ социологических подходов к проблеме развития интересующей нас социально-профессиональной группы позволил сделать однозначный вывод: феномен «двойственной» профессии не находит своего системного освещения. В потоке публикаций мы нашли только одну, отличающуюся акцентированием внимания на указанных аспектах как на одних из ключевых для понимания специфики социально-профессиональной группы гражданских служащих. Ее автором является Майкл Дейвис [1, р. 33-34].

К числу несомненных достоинств публикации М. Дейвиса относится то, что он, во-первых, зафиксировал данную проблему посредством использования специального категориального аппарата, а во-вторых, предпринял попытку описания феномена «двойственной» профессии в целом и применительно к государственной службе в частности.

Тем не менее, по вполне понятным причинам, в одной публикации данная проблема не могла найти своего целостного освещения. Вследствие этого мы также обращаемся к ее изучению и считаем, что дальнейшая конкретизация соответствующих представлений требует анализа статистических данных.

Однако, прежде всего, необходимо отметить: проявления феномена «двойственной» профессии в сфере государственного управления носят неоднозначный характер.

В частности речь идет о том, что в мировой теории и практике публичного управления вопрос о необходимости существования в системе высшего образования отдельного направления подготовки со специализацией в области государственного администрирования окончательно образом не решен. Даже в тех случаях, когда в стране существуют специальные центры, предоставляющие возможность получить подобное базовое высшее образование, возникает, например, следующая проблема: значительная часть выпускников данных программ выбирает карьерные перспективы, не связанные с публичной службой. Кроме того, во многих случаях такие образовательные центры не ориентированы на массовую подготовку кадров для органов публичной власти. По этой причине система гражданской

службы компенсирует недостаток персонала посредством рекрутирования лиц, имеющих базовое профессиональное образование, не связанное непосредственно с технологиями государственного и муниципального управления. Таким образом возникает «рассогласованность» между содержанием профессионального образования и спецификой текущей профессиональной деятельности части публичных служащих.

Кроме того, принципиальная неразрешимость подобной ситуации определяется и характером профессиональной деятельности многих гражданских служащих. Упомянутая «двойственность» профессиональной принадлежности рельефно проявляется в случае с функционированием исполнительных органов власти, которые осуществляют подзаконное нормативное регулирование, контроль и надзор в определенной сфере жизни общества (здравоохранение, образование, культура) или в отношении определенных видов экономической деятельности (промышленность, связь, строительство).

Служащим данных органов власти, как правило, необходимо обладать и глубоким пониманием содержания деятельности, характерной для регулируемой сферы, и специальными компетенциями, соотнесенными с реализацией собственно государственно-управленческих функций. «Конкретно-предметные» и специальные «государственно-управленческие» компетенции в своем единстве формируют требования к профессиональной подготовке служащих таких органов власти.

Значение подобных моментов, свидетельствующих о наличии в деятельности гражданских служащих проявлений феномена «двойственной профессии», связано и со спецификой социологического понимания концепта профессии как такового. Существование системы обучения профессии и в целом образовательный критерий – важные моменты отнесения деятельности к профессиональной, что признается западной (в частности, англосаксонской) традицией социологии профессий [2, с. 8-9]. Выделение собственной уникальной области знания и формирование стандартизованной системы образования рассматриваются В.А. Мансуровым и О.В. Юрченко как важный элемент процесса «профессионализации» определенной сферы деятельности [3, с. 42].

Таким образом, изучение особенностей проявления феномена «двойственной» профессии в контексте деятельности гражданских служащих Российской Федерации подразумевает, в числе прочего, обращение к статистике, фиксирующей образовательные характеристики корпуса гражданских служащих.

Какова же специфика профиля образовательной подготовки гражданских служащих в Российской Федерации? Органами государственной статистики собираются и обобщаются данные, описывающие различные характеристики корпуса гражданских служащих, включая показатели образовательного состава. Дальнейшее рассмотрение будет осуществлено, в том числе, с привлечением статистических данных, собранных территориальным органом государственной статистики по Свердловской области (Свердловскстат). Следует отметить, что подробная статистика о составе работников государственных и муниципальных органов публикуется один раз в два года.

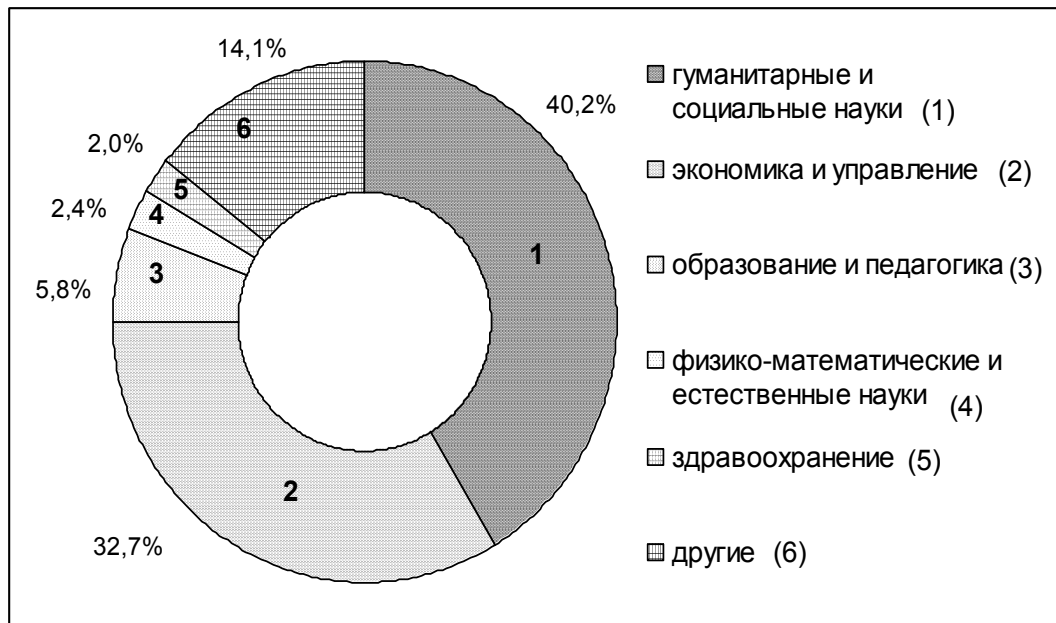
Перед тем, как начать рассмотрение специфики профиля образования гражданских служащих в региональном и общероссийском «разрезе», необходимо отметить, что в силу законодательных требований только у небольшой части гражданских служащих отсутствует высшее образование. По данным на 1 октября 2013 г., в целом по России высшее образование имели 92,4% лиц, состоящих на федеральной гражданской службе и гражданской службе субъектов РФ [4]. В Свердловской области на эту дату высшее образование имели 87,1% лиц, являвшихся федеральными гражданскими служащими и гражданскими служащими Свердловской области [4].

На основе обобщенных статистических данных [4] можно выделить наиболее распространенные направления базового высшего образования лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в Свердловской области (служащие

территориальных органов федеральных государственных органов и государственных органов Свердловской области). Данная информация представлена на диаграмме 1, подготовленной автором.

Диаграмма 1

Профиль базового высшего образования лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в Свердловской области (на 1 октября 2013 г.)



Как видно из диаграммы 1, подавляющее большинство служащих имеют базовое высшее образование по направлению «Гуманитарные и социальные науки» или по направлению «Экономика и управление». В сумме доля подобных служащих составляет 72,9%.

Ситуация, в целом характеризующая корпус гражданских служащих в Российской Федерации, представлена на составленной автором диаграмме 2 [4].

Сопоставление данных, представленных в графической форме на диаграммах 1 и 2, свидетельствует о том, что соотношение между различными направлениями базового высшего образования, актуальное для Свердловской области, сохраняет свое значение и на общероссийском уровне.

Направление «Экономика и управление» также включает отдельную специальность, программа подготовки по которой обоснованно рассматривается в качестве «профильной» для государственных гражданских и муниципальных служащих, управленческих кадров государственного и муниципального секторов экономики. Речь идет о такой специальности, как «Государственное и муниципальное управление». На основе доступных статистических данных автором построена диаграмма 3, демонстрирующая динамику численности лиц, имеющих базовое высшее образование по данной специальности и замещающих государственные должности и должности гражданской службы в Свердловской области, в разрезе принадлежности государственных органов к определенной ветви власти [4; 5, с. 22; 6, с. 20].

Диаграмма 2

Профиль базового высшего образования лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в Российской Федерации (на 1 октября 2013 г.)

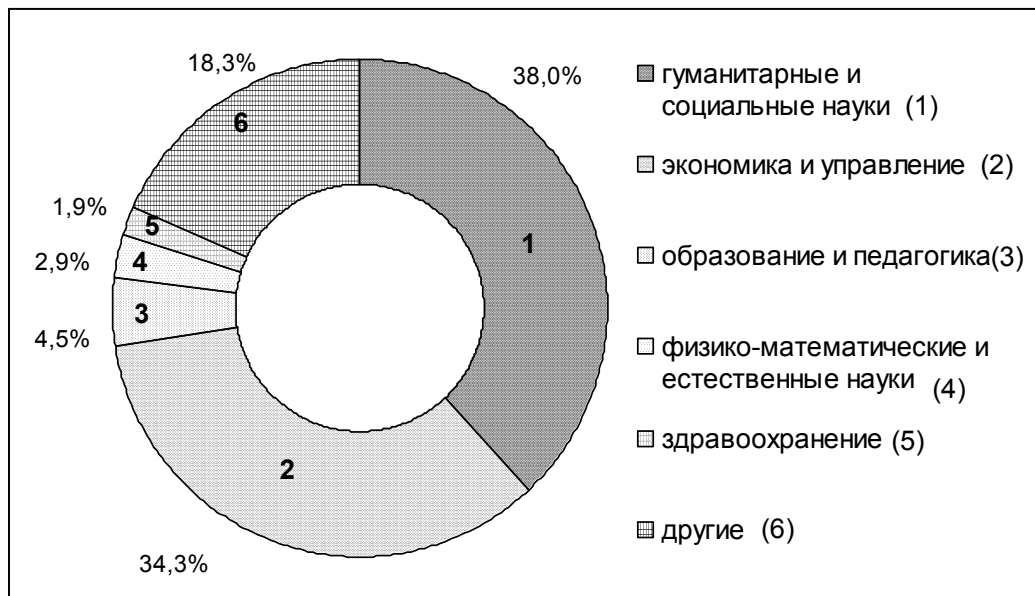
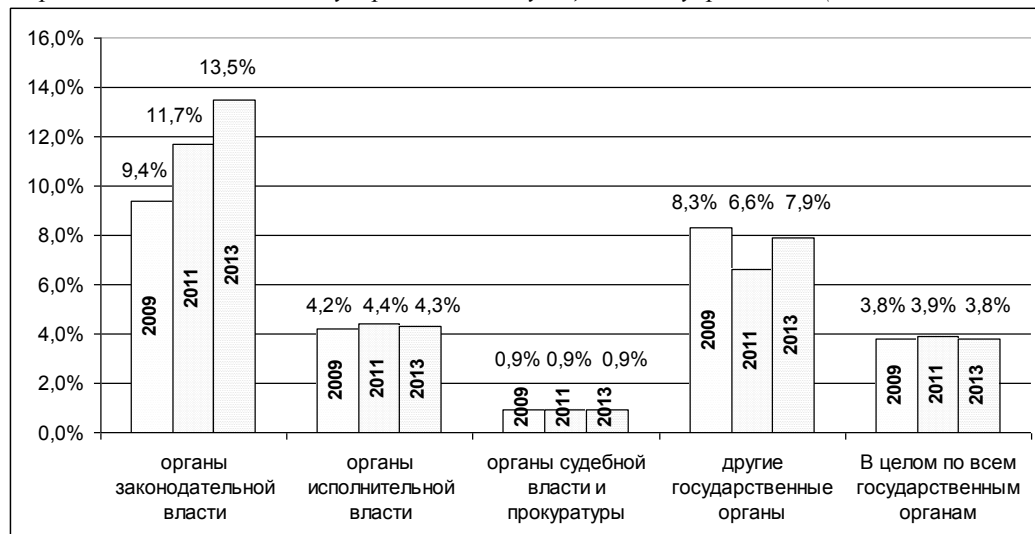


Диаграмма 3

Динамика численности лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в Свердловской области, получивших базовое высшее образование по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (2009, 2011, 2013 гг.)



Как свидетельствует статистика, в процентном отношении наибольшее число гражданских служащих с базовым высшим профессиональным образованием по направлению «Государственное и муниципальное управление» в Свердловской области представлено в законодательной власти. Подобный факт можно объяснить спецификой обеспечительной деятельности аппарата гражданских служащих в органах законодательной власти. Особенности законо-

творческого процесса (включая необходимость установления эффективного диалога с различными группами интересов, существующих в сферах законодательного регулирования, органами власти иных уровней) обуславливают необходимость наличия у подобных служащих именно тех компетенций, которые приобретаются в рамках освоения программы подготовки по направлению «ГМУ».

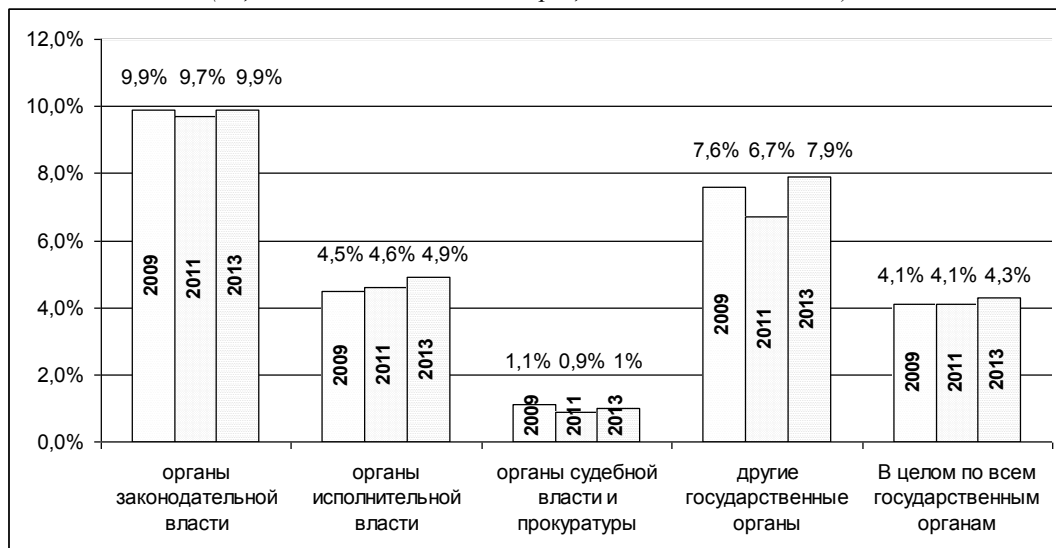
Значительным (в сравнительном аспекте) оказывается и процент служащих с базовым высшим образованием по профилю «ГМУ» в категории «другие государственные органы». В подобную категорию, как правило, входят государственные органы, функционирующие при лицах, занимающих ключевые государственные должности (так, государственным органом, обеспечивающим деятельность губернатора Свердловской области, выступает Администрация губернатора).

В органах иных ветвей власти динамика изменения численности служащих с базовым высшим образованием по специальности «ГМУ» в целом отсутствует. Стабильным также оказывается обобщенный показатель, характеризующий средний уровень представленности таких служащих на уровне 3,8-3,9%.

Приведенные данные можно сравнить с агрегированными показателями, описывающими состав гражданской службы в Российской Федерации и представленными на составленной автором диаграмме 4 [4].

Диаграмма 4

Динамика численности лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы, получивших базовое высшее образование по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (в целом по Российской Федерации; 2009, 2011, 2013 гг.)



Сопоставление данных, представленных на диаграммах 3 и 4, позволяет заметить идентичность ситуаций, сложившихся в Свердловской области в частности и в Российской Федерации в целом. Исключением выступает представленность лиц, получивших базовое высшее образование по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», среди гражданских служащих органов законодательной власти. Превышение среднероссийского показателя в Свердловской области (например, на 3,6% в 2013 г.) может быть объяснено различным образом (например, значимой может оказаться специфика кадровой политики аппарата Законодательного Собрания Свердловской области).

Показательной оказывается также и доля лиц, имеющих базовое высшее образование по специальности «ГМУ», среди гражданских служащих, которые занимают должности, относящиеся к различным законодательно установленным категориям и группам. По данным на 1 октября 2013 г., в целом в системе гражданской службы Российской Федерации (включая региональный уровень) наибольшей оказывается доля таких лиц среди служащих, занимающих должности руководителей высших (7,6%) и главных (7,3%) групп должностей, а также среди занимающих должности помощников (советников) высших (8,5%) и главных (6,9%) групп должностей. Заметной оказывается доля лиц с данным базовым высшим образованием и среди специалистов высших (6,2%) и главных (6,9%) групп должностей [4].

На основании представленных данных можно сделать следующие выводы:

- на региональном уровне (Свердловская область) в контексте образовательного состава кадров государственного управления наблюдается ситуация, по своим основным параметрам аналогичная той, которая характеризует корпус гражданских служащих России в целом;

- в общем числе гражданских служащих лица, получившие базовое высшее образование по профилю «Государственное и муниципальное управление», составляют незначительную долю (примерно 4%); при этом профессиональные «ниши» с более выраженным «присутствием» таких служащих содержательно связаны с собственно руководящей деятельностью, управлением на стратегическом уровне, а также с обеспечением реализации полномочий лиц, занимающих ключевые государственные должности, и с обеспечением деятельности законодательных органов;

- специфика профиля базового высшего образования гражданских служащих, незначительное число лиц, получивших первое высшее образование по специальности «ГМУ», и особенности их положения в «системе разделения труда» кадров государственного управления как факторы деятельности служащих приобретают устойчивый, системный характер, что следует, в частности, из динамики рассмотренных статистических показателей.

Проведенный анализ статистических данных доказывает существование противоречия между наличным профессиональным образованием гражданских служащих и характером их деятельности в органах государственной власти. Это противоречие во многом разрешается стихийным путем, который не становится объектом системного контроля. Данные обстоятельства предъявляют особый запрос к системе дополнительного профессионального образования, в которой действующие чиновники по существу должны получать систематический комплекс специальных знаний, умений, навыков. Во многих профессиях основная задача получения дополнительного образования сводится к поддержанию или повышению уже имеющегося уровня компетентности в специальной сфере деятельности. Однако для значительной части гражданских служащих (не имеющих базового высшего образования по специальности «ГМУ») обучение по программам дополнительного профессионального образования, охватывающим вопросы государственного и муниципального управления, выступает способом развития «государственно-управленческих» компетенций, получения «второй» профессии. Только в этом случае гражданский служащий сможет успешно осуществлять свою деятельность в специфических условиях «пересечения» двух профессионально-предметных сфер. До настоящего времени задачи функционирования системы дополнительного профессионального образования в контексте переподготовки гражданских и муниципальных служащих в подобном ракурсе не исследовались.

Таким образом, в рамках данной статьи рассмотрена специфика регионального и общероссийского образовательного состава корпуса гражданских служащих в контексте соответствия их базового высшего образования сущности государственно-управленческой деятельности. Привлечение официальных данных, собранных территориальным органом статистики, позволило сопоставить ситуацию, сложившуюся в Свердловской области, с общероссийской. Выявленные моменты свидетельствуют о значении дополнительного профес-

сионального образования как фактора обеспечения способности гражданского служащего успешно осуществлять деятельность в пространстве «двойной» профессии, что выступает важным ориентиром при реализации дальнейших исследовательских задач в отношении данной проблематики.

Литература

1. Davis M. Is Public Administration a Profession? // Public Administration Research. Vol. 2. No. 2. 2013. P. 26-36.
2. Борисова С.Н. Теоретико-методологические подходы к изучению профессий и профессиональных групп в западной социологии // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2012. № 2 (26). С. 7–14.
3. Мансуров В.А., Юрченко О.В. Социология профессий. История, методология и практика исследований // Социологические исследования. 2009. № 8. С. 36–46.
4. Статистический бюллетень «Состав работников, замещающих государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию» на 1 октября 2009 г., на 1 октября 2011 г., на 1 октября 2013 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625
5. Численность и состав работников, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской и муниципальной службы по состоянию на 1 октября 2009 года: стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области. Екатеринбург, 2010. 50 с.
6. Численность и состав работников, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской и муниципальной службы по состоянию на 1 октября 2011 года: стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области. Екатеринбург, 2012. 68 с.

Khitrin Kirill Leonidovich, PhD student, Ural Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620990, Russian Federation). E-mail: khitrin.gmu552@yandex.ru.

DUAL PROFESSION PHENOMENON IN EDUCATION AND WORK ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS

Abstract

The article reveals some aspects of the insufficiently explored phenomenon of dual profession, which displays itself in professional activities of civil and municipal servants in the Russian Federation. The author has analyzed regional and federal statistical materials, and that helped to explore the specificity of the named phenomenon's manifestations in the context of the educational status of civil servants. An inference concerning the role of continuous professional education in resolving some of the described contradictions is made on the basis of formulated conclusions.

Keywords: *civil servants, dual profession, civil servants' education, continuous professional education, professionalism in public service.*

References

1. Davis M. Is Public Administration a Profession? // Public Administration Research. Vol. 2. No. 2. 2013. P. 26-36.
2. Borisova S.N. Teoretiko-metodologicheskie podhody k izucheniju professij i professional'nykh grupp v zapadnoj sociologii // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Serija: Social'nye nauki. 2012. № 2 (26). S. 7–14.
3. Mansurov V.A., Jurchenko O.V. Sociologija professij. Istorija, metodologija i praktika issledovanij // Sociologicheskie issledovanija. 2009. № 8. S. 36–46.

4. Statisticheskij bjulleten' «Sostav rabotnikov, zameshchavshih gosudarstvennye (municipal'nye) dolzhnosti i dolzhnosti gosudarstvennoj grazhdanskoj (municipal'noj) sluzhby, po polu, vozrastu, stazhu raboty, obrazovaniju» na 1 oktjabrja 2009 g., na 1 oktjabrja 2011 g., na 1 oktjabrja 2013 g. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625
5. Chislennost' i sostav rabotnikov, zameshchavshih gosudarstvennye dolzhnosti i dolzhnosti gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhby po sostojaniju na 1 oktjabrja 2009 goda: stat. sb. / Territorial'nyj organ Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki po Sverdlovskoj oblasti. Ekaterinburg, 2010. 50 s.
6. Chislennost' i sostav rabotnikov, zameshchavshih gosudarstvennye dolzhnosti i dolzhno-sti gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhby po sostojaniju na 1 oktjabrja 2011 goda: stat. sb. / Territorial'nyj organ Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki po Sverdlovskoj oblasti. Ekaterinburg, 2012. 68 s.

УДК 32:336

КЛЮЧЕВЫЕ УГРОЗЫ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Гузко Дмитрий Сергеевич аспирант кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: guzko@russia.ru

Аннотация

В данной статье анализируются ключевые угрозы финансовой безопасности России, раскрывается их содержание и основные характеристики, а также обосновывается необходимость оптимизации государственной политики в области обеспечения финансовой безопасности страны.

Ключевые слова: *финансовая безопасность, угрозы финансовой безопасности, финансовая политика, национальная безопасность, внешние и внутренние угрозы финансовой безопасности государства.*

Анализ политического механизма обеспечения финансовой безопасности государства сегодня является особенно актуальным, поскольку происходящие в России процессы требуют обеспечения стабильности в финансово-кредитной сфере, а также диверсификации подходов к содержательной оценке характера и уровней многочисленных угроз финансовой безопасности государства. Использование количественных и качественных критериев для оценки финансовой безопасности позволяет реально взглянуть на эти угрозы. Их можно условно разделить на внешние и внутренние. К числу внешних относятся такие, как использование внешней государственной задолженности иностранными кредиторами для манипулирования принятием экономических и политических решений органами государственной власти. Огромную угрозу финансовой безопасности составляют такие факторы, как секторальные санкции США и ЕС против России, запрет госкомпаниям и ряду банков привлекать новые займы на западных рынках, что в свою очередь может негативно отразиться на отечественном финансовом секторе.

Серьезной проблемой является неразвитость правоприменительной практики в сфере обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации. В первую очередь необходимо отметить риски, связанные с высоким уровнем коррупции в государственном аппарате, социальными противоречиями в российском обществе и социальной поляризацией, нестабильным характером законодательства в налоговой сфере, противоречивостью нормативно-правовых актов в финансово-кредитной, налоговой, инвестиционной сферах.