УДК 67.401.02

Н.Г. Мамичев, канд. соц. наук
Брянский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Брянск, Россия

ВНУТРЕННИЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы выявления факторов, которые влияют на эффективность государственной гражданской службы в Российской Федерации. На основании результатов социологических исследований выявлено недостатки и резервы в управленческом процессе, определены оптимальные условия применения социальных механизмов управления государственной гражданской службой субъекта РФ.

Ключовые слова: *социологический опрос, социальные факторы, управление, гражданская служба, критерии эффективности государственного управления.*

У статті розглядаються питання виявлення чинників, які впливають на ефективність державної цивільної служби в Російській Федерації. На підставі результатів соціологічних досліджень виявлено недоліки і резерви в управлінському процесі, визначені оптимальні умови застосування соціальних механізмів управління державною цивільною службою суб'єкта РФ.

Ключові слова: *соціологічне опитування, соціальні чинники, управління, цивільна служба, критерії ефективності державного управління.*

The article considersthe questions of factors revelation, that influence the efficiency at government service of Russian Federation. On the basis of the social survey results, drawbacks and reserves in management process have been revealed and optimal conditions of social mechanism application of government subject service management of Russian Federation have been determined.

Key words: *social survey, social factors, management, government service, criteria of effectiveness of state administration.*

Постановка проблемы. Управление государственной гражданской службой – это, прежде всего, прерогатива государства, и представляет собой одно из ключевых направлений государственного управления. Профессор Г.В. Атаманчук охарактеризовал социальный механизм формирования и реализации государственного управления как «совокупность и логическую взаимосвязь социальных элементов, процессов и закономерностей» [3]. Таким образом, социальный механизм управления государственной гражданской службой субъекта РФ представляем как совокупность и логическую взаимосвязь социальных элементов, процессов и закономерностей посредством которых субъект РФ реализует (объединяет) потребности, интересы и цели общества в управляющих воздействиях на государственную гражданскую службу, закрепляет их в своих управленческих решениях и действиях (законах и иных нормативных правовых актах) и практически проводит их в жизнь, опираясь на конституционные полномочия.

Цель статьи. На основании социологического анализа раскрыть роль социальных факторов в функционировании социальных механизмов управления государственной гражданской службой.

Выделение ранее нерешенных частей общей проблемы. Рассматривая *социальный фактор как явление (процесс), обусловливающее социальные изменения* в отношении государственной службы или внутри государственной службы, выделяем две группы социальных факторов в управлении государственной гражданской службой: *социальные факторы внешней среды и социальные факторы внутреннего воздействия.* Важным для управления государственной гражданской службой является исследование *комплекса внутренних факторов*, влияющих на содержание и развитие социальных изменений внутри государственной гражданской службы. К ним в первую очередь следует отнести факторы, влияющие на формирование и развитие кадрового состава государственной гражданской службы субъекта РФ. Формирование *социальной среды государственной гражданской службы* должно начинаться с реализации комплекса мер, принимаемых для обеспечения конституционного принципа «равного доступа граждан к государственной службе». Практика показывает, что, несмотря на имеющуюся правовую базу, регла-

ментирующую порядок замещения вакантных должностей на государственной гражданской службе, имеют место нарушения действующего законодательства.

Изложение основного материала. К причинам дефицита квалифицированных кадров в системе государственной гражданской службы 42,4 % опрошенных экспертов, относят «привлечение и выдвижение кадров по знакомству, личной преданности» [6]. В оценивании препятствий, с которыми сталкиваются граждане при устройстве на работу в государственные органы власти и управления, эксперты основным препятствием считают отсутствие стажа работы, возраст и пол кандидата (рис. 1).

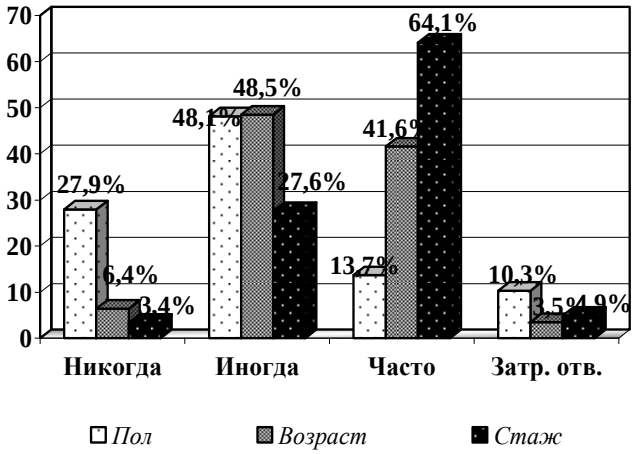

Рис. 1. Препятствия при устройстве на работу в органы государственной власти

Если требования к стажу работы по специальности (стаж государственной службы) относится к квалификационным требованиям и устанавливается нормативным правовым актом субъекта РФ, то отказ в приеме на государственную гражданскую службу по возрастным и половым признакам носит дискриминационный характер и свидетельствует об издержках в управлении государственной гражданской службой. Установление квалификационных требований по должностям государственной гражданской службы субъекта РФ к «стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности»[1] находится в компетенции субъекта РФ. Так, в Брянской области требования к «стажу» не предъявляется для младшей группы должностей, а на государственной гражданской службе Рязанской и Орловской областей требования к стажу не предъявляются, в том числе и для старшей группы должностей.

Снижая требования к «стажу» работы субъект РФ предоставляет большему количеству граждан возможность поступить на государственную гражданскую службу. Рост числа претендентов на замещение вакантных должностей или участников кадрового резерва государственной гражданской службы субъекта РФ, повышает уровень конкуренции при конкурсном отборе претендентов. В современных условиях, когда специалист, получивший профессиональное образование не в состоянии приобрести «стаж работы по специальности» по причине отсутствия рабочих мест в регионе, возможность поступить на государственную службу становится важным социальным фактором. С другой стороны, такой подход снижает качественный состав принятых на государственную гражданскую службу, что связано с притоком на государственную службу специалистов, не имеющих практического опыта работы по специальности.

В приведенном примере субъект РФ, устанавливая квалификационные требования, должен исходить из анализа кадрового потенциала региона и проводить взвешенную кадровую политику в отношении трудоустройства выпускников профессиональных образовательных учреждений. Взаимодействуя со студентами вузов следует внедрять и

использовать целевую подготовку специалистов по «договору на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока» [2]. Например, такая норма, как заключение договора, осуществляемого по результатам конкурса, на обучение за счет средств бюджета субъекта РФ, на условиях, предусмотренных государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного, содержится в законодательстве г. Москвы.

Важным, как подтверждают результаты экспертного опроса, фактором является *стремление граждан поступить на государственную гражданскую службу*. Так, из числа опрошенных 44,7 % экспертов считают, что поступающие на государственную гражданскую службу граждане руководствуются «гарантией постоянной работы, стабильным положением», 31,3 % – «стремлением занять престижное место в обществе», 28,6 % – «стремлением обеспечить перспективы своего служебного роста» [6].

Сравнительный анализ показал, что «гарантии постоянной работы, стабильного положения», «стремление занять престижное место в обществе», «стремление обеспечить перспективы своего служебного роста» сохраняются на протяжении ряда лет в качестве основных причин, влияющих на профессиональный выбор граждан в пользу государственной гражданской службы (рис. 2).

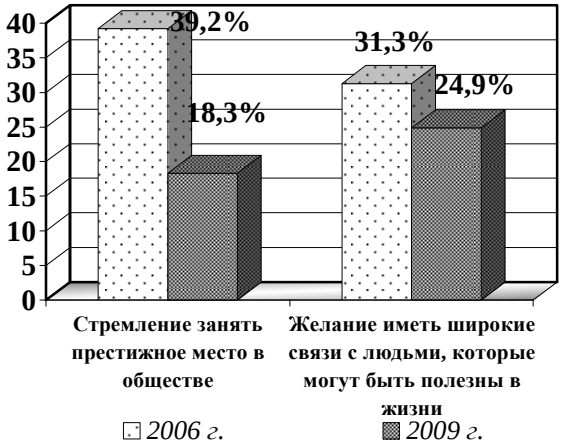

Рис. 2. Мотивы, побуждающие к поступлению на государственную гражданскую службу

В оценке экспертов оснований выбора гражданами государственной гражданской службы как рода своей профессиональной деятельности отражается характеристика состояния «социальных ожиданий» и «социальных рисков» современного российского общества.

Динамика экспертных оценок (табл. 1) наглядно демонстрирует стабильность причин предпочтения гражданами государственной гражданской службы. Сравнительный анализ экспертных оценок демонстрирует некоторые негативные тенденции, влияющие на качественные характеристики кадрового потенциала государственной гражданской службы.

Так, количество экспертов, выбравших в 2006 г. в качестве аргумента поступления на государственную службу «стремление занять престижное место в обществе», уменьшилось с 39,2 % до 31,3 % в 2009 г., что указывает на снижение престижности государственной гражданской службы у граждан, поступающих на государственную гражданскую службу субъекта РФ.

В 2006 г. 18,3 % экспертов отметили у граждан, поступающих на государственную гражданскую службу в качестве причины «желание иметь широкие связи с людьми, которые могут быть полезны в жизни»; в 2009 г. количество экспертов, разделяющих это мнение, выросло до 24,9 %. Количество экспертов, считающих причиной поступле-

ния граждан на государственную службу «стремление повысить своё материальное благополучие», выросло с 11,7 % в 2006 г. до 19,4 % в 2009 г. В 2006 г. 30,8 % экспертов отметили причиной поступления граждан на государственную службу «желания принести пользу обществу и государству», а в 2009 г. количество экспертов, поддерживающих это утверждение, снизилось до 24,4 %.

Таблица 1

Динамика экспертных оценок причины выбора гражданами государственной гражданской службы

Чем руководствуются граждане, поступающие на государственную гражданскую службу	**Мнение экспертов (в %)**	
	2006 год [5]	*2009 год* [6]
Гарантией постоянной работы, стабильного положения	40,0	44,7
Стремление занять престижное место в обществе	39,2	31,3
Желание принести пользу обществу и государству	30,8	24,4
Стремление обеспечить перспективы своего служебного роста	26,7	28,6
Стремление полнее реализовывать свои профессиональные качества	19,2	19,8
Желание иметь широкие связи с людьми, которые могут быть полезны в жизни	18,3	24,9
Стремление повысить своё материальное благополучие	12,5	19,4
Стремлением заработать высокую пенсию	11,7	12,4
Отсутствие другого выбора	5,0	3,7

Изменения в оценке причин выбора гражданами государственной гражданской службы в качестве своей профессиональной деятельности, должны учитываться при расставлении акцентов в управлении государственной гражданской службой. Как следует из выделенных экспертами приоритетов, наиболее значимым мотивом поступления граждан на государственную службу выступает гарантия постоянной работы и стабильного положения. Экспертные оценки показывают, что в формировании кадрового состава государственной гражданской службы на этапе отбора кадров для государственной гражданской службы издержки конкурсного набора (профанация или игнорирование конкурса) не компенсируются другими формами. Так, 34,1 % экспертов среди причин нехватки квалифицированных кадров указали «отсутствие четкой систематической работы по формированию кадрового резерва», 23,5 % отметили «недооценку роли профессионализма персонала в формировании кадрового резерва», а 11,1 % экспертов – «выдвижение на вакантные руководящие должности лиц, не состоявших в резерве» [6]. Распределение мнений экспертов указывает на то, что «основными причинами, обуславливающими недостаток квалифицированных кадров в государственных органах, можно считать субъективизм в подборе и расстановке кадров и бессистемность работы с кадровым резервом, а часто – ее полное отсутствие» [4].

Анализируемые внутренние условия и факторы, определяющие характер формирования кадрового корпуса и социальной среды государственной гражданской службы, в оценках экспертов, указывают на возможные издержки и, безусловно, могут оказать опосредованное влияние на качество кадрового состава государственной гражданской службы, если их не учитывать в управлении государственной гражданской службой субъекта РФ. Изучение социальных факторов, оказывающих влияние на выбор гражданами в качестве своей профессиональной деятельности государственную гражданскую службу, способствует обоснованию направлений формирования и использования кадрового резерва на государственной гражданской службе, планирования и осуществления опережающих действий в профориентационной работе по подбору кадров на государственную гражданскую службу. Более того, *профессиональную ориентацию в сфере государственной службы* следует рассматривать как совокупность социальных взаимодействий государственной гражданской службы как социального института с други-

ми социальными институтами общества с целью обеспечения подбора кадров на государственную гражданскую службу.

Особое место в функционировании государственной гражданской службы занимают вопросы *управления прохождением государственной гражданской службы*, так как социальные процессы, сопровождающие и обеспечивающие прохождение государственной гражданской службы, сопряжены со многими факторами. Отдельное место занимают факторы, влияющие на адаптацию гражданина поступившего на государственную гражданскую службу (гражданского служащего заместившего другую должность в результате развития карьеры). *Назначение испытания на государственной гражданской службе,* как показывает практика, носит формальный характер, не имеет нормативного правового сопровождения, не реализуется *заложенная в «испытательном сроке» социальная сущность* вступления государственного гражданского служащего в должность государственной гражданской службы.

Реализация принципа профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих обеспечивается, в том числе, через квалификационный экзамен и аттестацию, дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих. В настоящее время на государственной гражданской службе субъектов РФ эти кадровые процедуры стали привычными. Однако квалификационный экзамен, аттестация государственных служащих остаются методами дисциплинарного и воспитывающего воздействия на государственного гражданского служащего. Такое утверждение иллюстрируют результаты социологического опроса государственных служащих, проведенного в Московской области. Лишь 8,0 % респондентов указали, что перспективы служебного роста зависят от «результатов аттестации» и 3,8 % от «сдачи квалификационных экзаменов». Итоги аттестации государственных гражданских служащих еще слабо используются в управлении профессиональным развитием, оптимизации кадрового состава государственной службы, в процессе формирования кадрового резерва государственного органа субъекта РФ.

В последнее время существенно повысилось значение профессиональной компетенции в процессе формирования кадрового состава государственной гражданской службы. Важную роль в этом процессе играет социальный фактор *мотивации профессионального развития государственных гражданских служащих* субъекта РФ. Опрос показал, что государственные гражданские служащие перспективы своего служебного роста ставят в зависимость от «профессиональной компетентности» (32,1 %), «желания руководителя» (19,2 %) и «стажа работы» (14 %). Государственные гражданские служащие положительно оценивают уровень своего профессионализма («высокий» – 39,4 %, «средний» – 42 %), а также соответствие профессионального образования («вполне соответствует» – 36,9 %, «в большей мере» – 40 %) при этом 76,6 % служащих ощущают «необходимость продолжения профессионального образования». Более половины опрошенных считают для себя актуальным «прогнозирование и планирование развития кадров» (51,5 %), «управление профессиональным ростом» (53 %) и «развитие системы непрерывного образования» (53 %).

В табл. 2 приведены «социальные ожидания» государственных гражданских служащих в зависимости от полученного дополнительного профессионального образования, из которой видим, что приоритет отдан продолжению образования по причине «достичь высокого уровня специальных профессиональных знаний» (24,6 %) и «иметь возможность увереннее адаптироваться к изменениям условий деятельности» (23,4 %).

Результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что фактор мотивации профессионального развития не учитывается в управлении государственной гражданской службой, а служащие не имеют возможности в полной мере реализовать свою профессиональную компетентность. Изменить положение дел, используя данный

фактор в целях повышения качественного состава государственных гражданских служащих, позволяет наличие соответствующего социального механизма управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих.

Таблица 2

Ожидаемые результаты государственных гражданских служащих от дополнительного образования

Ожидаемые результаты государственных гражданских служащих от дополнительного образования	**%**
Достичь высокого уровня специальных профессиональных знаний	24,6
Иметь возможность увереннее адаптироваться к изменениям условий деятельности	9,7
Иметь возможность увереннее адаптироваться к изменениям условий деятельности	23,4
Овладеть современными информационными технологиями	5,7
Иметь возможность проявить свои творческие способности, самореализоваться	12,6
Передавать опыт и знания другим	6,3
Повысить свой общественный престиж	5,7
Иметь материальный достаток, позволяющий жить по своему желанию	8,6
Стать лидером в коллективе	1,7
Получить возможность быстро решить свои жизненные проблемы	1,7

На государственную гражданскую службу как социальную систему оказывают влияние факторы, имеющие социальное значение, т. е. заметно влияющие на поведение и деятельность государственных гражданских служащих. Анализ законов законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ Центрального Федерального округа показал, что имеют место различные подходы к организации государственной гражданской службы в субъектах РФ. Различия наблюдаются в части предоставления дополнительных государственных гарантий, пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих.

Важным механизмом противодействия злоупотреблениям в сфере государственного управления и коррупции является *урегулирование конфликтов интересов и обеспечение соблюдения требований к служебному поведению* государственных гражданских служащих. В числе конфликтов чаще всего встречающихся в органах государственной власти треть экспертов (31,7 %) назвали «конфликт интересов», при этом вторым отметили «служебные споры» (45,2 %), а на первое место поставили «конфликт между руководителем и подчинённым» (53,5 %). В целом уровень конфликтности оценили как «средний» 51,7 % экспертов, как «низкий» и «средний» – соответственно 27,5 % и 15,8 %.

Как следует из приведенных в табл. 3 результатов социологического опроса, мнение экспертов на протяжении трех лет в оценке причин возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе существенно не изменились.

Таблица 3

Динамика причин изменения конфликтов в оценках экспертов

Причины возникновения конфликта интересов	Мнение экспертов	
	2006[5]	*2009*[6]
Низкое денежное содержание	34,7	41,9
Размытость должностных полномочий	47,5	46,5
Нравственный климат в обществе	23,7	31,2
Нестабильность государственной гражданской службы	48,3	44,7
Служебное поведение руководителя	не опрашивались	28,4
Отсутствие механизма контроля за доходами и имуществом чиновников	не опрашивались	16,7
Отсутствие уголовной и административной ответственности за неисполнение должностных полномочий.	не опрашивались	14,4

«Служебное поведение руководителя», отсутствие механизмов эффективного контроля за доходами и имуществом государственного служащего, уголовной и администт-

ративной ответственности за неисполнение должностных полномочий. Тревожным является тот факт, что руководитель является составной частью механизма управления государственной службы, но, по мнению 28,4 % экспертов, является «источником» конфликта интересов на государственной гражданской службе. Более того, 37,2 % и 29,8 % экспертов считают, что на практике требование к государственному гражданскому служащему «не выполнять неправомерное, с его точки зрения, поручение руководства» соответственно «реализуется отчасти» и «не реализуется».

К причинам возникновения конфликтных ситуаций на государственной гражданской службе относятся отсутствие четкой «регламентации должностных полномочий», «низкое денежное содержание», «нестабильность государственной службы» и «нравственный климат в обществе». Добавились и другие причины: Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе призваны осуществлять комиссии соответствующих государственных органов, тем самым призванные формировать морально-психологический климат в коллективах, формировать «корпоративную» и организационную культура на государственной гражданской службе. В оценке экспертов деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в 40,1 % случаев «малоэффективна» и в 22,6% случаев «неэффективна».

Выводы и предложения. Как видно из исследования, можно выделить факторы, способствующие и факторы, препятствующие эффективному функционированию государственной гражданской службы. В результате профессиональной служебной деятельности на государственной службе выстраиваются особого рода социальные отношения, которые вместе с внутренними и внешними условиями и факторами, оказывают влияние, как на государственных гражданских служащих, так и на государственную службу в целом.

Исследование с помощью социологических методов социальных факторов, оказывающих влияние на управление государственной службой, позволяет выявить недостатки и резервы в управленческом процессе, определить оптимальные условия применения социальных механизмов управления государственной гражданской службой субъекта РФ.

Список использованных источников

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 31 июля.

2. О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1456.

3. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: монография / Г. В. Атаманчук. – М., 2008.

4. Турчинов А. И. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы: монография / А. И. Турчинов, К. О. Магомедов. – М., 2010. – 204 с.

5. Материалы социологических исследований «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (март 2006 г.) / руководитель проекта – д-р социол. наук, профессор А. И. Турчинов; руководитель социологического исследования – д-р социол. наук, профессор К. О. Магомедов.

6. Материалы социологических исследований «Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации» (январь 2009 г.) / руководитель проекта – д-р социол. наук, профессор А. И. Турчинов; руководитель социологического исследования – д-р социол. наук, профессор К. О. Магомедов.