

Е.П. Тавокин

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ (ЧАСТЬ 1: САМООЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ, ДЕЛОВЫХ И НРАВСТВЕННЫХ КАЧЕСТВ)

ТАВОКИН Евгений Петрович — доктор социологических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ. E-mail: tavokin@mail.ru

Рассматривается проблема качества кадрового состава государственной гражданской службы на основе сравнительного анализа материалов экспертного опроса, проведенного автором в Министерстве юстиции РФ и подведомственной данному Министерству Федеральной службе судебных приставов. Основное внимание уделяется проблемам и механизмам формирования и анализу характеристик кадрового состава указанных организаций.

Ключевые слова: качество кадров, государственная гражданская служба, кадровая политика, госслужащие.

В настоящее время многое сделано для становления и реформирования государственной службы: укреплена её правовая база, стала более совершенной система формирования и профессионального развития кадров, значительно расширен объём образовательной деятельности среди работников органов власти, повышена их заработная плата. Однако это сочетается с весьма низким уровнем доверия граждан к органам государственной власти. Основная причина — неспособность чиновников решать не только сложные комплексные проблемы, но и относительно простые бытовые задачи. Падает престиж и удовлетворенность работой у самих госслужащих. Имеют место процессы самоизоляции, отчуждения, а иногда и враждебности государственных органов интересам рядовых граждан.

Обеспечение эффективного функционирования федеральной государственной гражданской службы как особой профессиональной служебной деятельности, реализация задачи по качественному укреплению аппарата государственных органов возможны, главным образом, на основе оптимизации кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих, кардинального совершенствования кадровой работы, разработки эффективных механизмов реализации кадровой политики в органах государственной власти. Необходимой предпосылкой разработки и реализации кадровой политики являются материалы социологических исследований состояния кадров государственной гражданской службы, тенденций их развития. Анализ данных социологических исследований даёт возможность выявить социальные факторы, влияющие на развитие кадрового корпуса федеральной государственной гражданской службы, определить отношение государственных гражданских служащих к уровню их профессиональной востребованности, определить результативность и эффективность реализации кадровой политики в государственных органах.

Из материалов социологических исследований, проведенных за 2001-2009 гг. специалистами кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ, в которых в качестве объекта исследования выступали сами государственные гражданские служащие, следует, что нынешний кадровый состав федеральной государственной гражданской службы оценивается преимущественно как «средний». Это видно из таблицы 1.

Таблица 1.

Оценка современного кадрового состава государственной гражданской службы, %

	2002	2003	2006
Высокая	9,3	10,8	14,3
Средняя	58,1	57,3	45,4
Низкая	23,7	18,9	34,5
Затруднились	8,9	13,0	5,8

Как видно, за период 2002-2006 гг. общая доля высоких оценок возросла незначительно, существенно (на 12,7%) сократилась доля средних оценок и заметно (на 10,8%) возросло число отрицательных оценок. Таким образом, общий тренд оценок кадрового состава федеральной государственной гражданской службы имеет отрицательную направленность.

Причины низких оценок формирования кадрового состава государственной гражданской службы представлены в таблице 2.

Таблица 2.

Причины низких оценок кадрового состава госслужащих, %

Многие талантливые специалисты заняты не своим делом	54,0
Отсутствует государственная кадровая политика по развитию кадрового потенциала	47,7
Нерационально используются имеющиеся кадры	46,9
Изменилось отношение граждан к честному труду	38,5
Массовый уход высококвалифицированных специалистов	35,2
Разрушена система профессиональной ориентации молодёжи	28,9
Интеллектуальный уровень людей падает	21,3

В содержании всех этих, на первый взгляд, очень различных причин невысокой оценки со стороны респондентов качества кадрового состава существует единое основание — общее снижение уровня профессионализма работников в современной России. Именно этот фактор преимущественно отмечают большинство респондентов (в среднем 65%).

Подобная тенденция прослеживается в исследовании 2008 года. Общая оценка уровня профессионализма гражданских служащих выглядит следующим образом:

высокий	4,5%
скорее высокий, чем низкий	28,8%
скорее низкий, чем высокий	49,3%

низкий	10,2%
затруднились ответить	7,2%

Исследование 2008 г. показало, что респонденты более высоко оценивают уровень профессионализма высшего руководящего состава гражданской службы. Однако преимущественная оценка профессионализма всех звеньев управления — средняя. Кроме того, более четверти опрошенных оценили профессионализм нижнего звена управления как низкий, что, конечно же, требует принятия соответствующих мер.

Таблица 3.

Уровень руководства и уровень профессионализма госслужащих, %

Уровень руководства	Уровень профессионализма		
	низкий	средний	высокий
Высший руководящий состав	15,1	63,0	21,9
Среднее звено управления	14,0	70,9	15,1
Нижнее (линейное) звено управления	27,5	66,1	6,4

В ходе этого и других исследований были выявлены и специфические причины, негативно влияющие на профессионализм кадров федеральной государственной гражданской службы. Их можно представить в виде трёх групп:

- Недостаточный уровень профессиональной составляющей в кадровой политике и практике управления персоналом. В эту группу входят: субъективизм в выдвижении кадров (45,9%); отсутствие связи между карьерным продвижением и уровнем профессионализма (42,2%); отсутствие стимулов к реальному повышению профессионализма (30,6%) и к карьерному росту (17,3%); несоответствие уровня образования и требованиям занимаемой должности (29,9%).
- Низкая эффективность системы профессионального образования. В эту группу входят: неоправданно большая численность вузов, качество подготовки в которых не контролируется государством (43,7%); низкая оплата труда преподавательского состава в государственных вузах (30,9%).

- Распространение негативных процессов в обществе и в состоянии общественного мнения. Эту группу негативных причин образуют: терпимое отношение к проявлениям непрофессионализма (25,0%); падение престижа профессионального образования (17,3%); снижение спроса на специалистов высокой квалификации (9,6%).

Помимо профессионализма, социологическому изучению подвергся весь комплекс качеств, которыми должен обладать государственный служащий. На ноябрь 2009 г. степень развитости названных качеств у представителей различных должностей государственных чиновников эксперты оценивали следующим образом:

для руководителей:

Профессиональные знания, навыки, опыт	56.1%
Деловые качества	48.5%
Личностные качества	34.8%
Нравственные качества	19.7%

для помощников:

Деловые качества	65.5%
Личностные качества	37.9%
Профессиональные знания, навыки, опыт	31.0%
Нравственные качества	12.1%

для специалистов:

Профессиональные знания, навыки, опыт	66.7%
Деловые качества	35.1%
Нравственные качества	28.1%
Личностные качества	26.3%

для обеспечивающих специалистов:

Профессиональные знания, навыки, опыт	61.1%
Деловые качества	35.2%

Личностные качества	33.3%
Нравственные качества	29.6%

За исключением (по понятным причинам) категории «помощники (советники)», развитие профессиональных знаний, навыков и опыта в комплексе у представителей рассматриваемых должностей государственных чиновников эксперты оценили весьма высоко. Наибольших значений эти оценки достигают у специалистов и обеспечивающих специалистов, однако деловые качества в наибольшей степени, по их мнению, развиты у помощников и руководителей. Нравственные качества (по сути, главные качества для людей, основным занятием которых является служение обществу) практически у всех представителей рассматриваемых должностей государственных служащих занимают последнее место. Самые низкие рейтинговые значения они имеют у помощников (12,1%) и руководителей (19,7%), самые высокие — у обеспечивающих специалистов (29,6%) и специалистов (26,3%).

Именно невысокий профессионализм и низкий уровень нравственных качеств кадрового состава федеральной государственной гражданской службы в значительной степени определяют преимущественно негативный имидж государственного служащего в массовом сознании населения. Так, в январе 2009 г. госслужащие ответили на вопрос: «Каков, по Вашему мнению, имидж государственного служащего у населения?» следующим образом:

положительный	4,2%
скорее негативный, чем положительный	73,7%
негативный	14,5%
затруднились ответить	7,6%

Нетерпимость этой ситуации сами госслужащие вполне отчётливо осознают: 91,8% из них настаивают на том, что необходимо целенаправленно прилагать дополнительные усилия для повышения имиджа государственных служащих в сознании населения.

Не способствуют повышению общего уровня профессионализма кадров федеральной государственной гражданской службы некоторые, довольно устойчиво воспроизводящиеся процессы и явления, которые ещё распространены в практике деятельности государственных органов. Так, по оценкам экспертов в январе 2009 г. причины нехватки квалифицированных кадров в системе гражданской службы состоят в следующем:

Таблица 4.

Причины нехватки квалифицированных кадров в системе госслужбы, %

Привлечение и выдвижение кадров по знакомству, личной преданности	42,4
Отсутствие чёткой систематической работы по формированию кадрового резерва	34,1
Недооценка роли профессионализма персонала в формировании кадрового резерва	23,5
Невостребованность честных и принципиальных госслужащих	16,1
Низкое качество профессиональной подготовки выпускников соответствующих вузов	13,4
Выдвижение на вакантные руководящие должности лиц, не состоящих в резерве	11,1
Низкий уровень кадровой культуры руководителя	10,6

Существуют и другие причины недостаточно высокого, по мнению респондентов, профессионального уровня государственных гражданских служащих. В частности, хорошо известно, что качество формирования кадрового состава и эффективность его работы в существенной мере определяются *мотивами*, которыми руководствуются люди, поступая на государственную службу. Исследование показывает, что среди мотивов поступления на государственную службу преобладают лично ориентированные мотивы над социально ориентированными и это преобладание имеет тенденцию к росту.

Вот как выглядели эти мотивы в 2001 г.

Таблица 5.

Причины поступления на государственную службу, %

	Категория респондентов	
	госслужащие	эксперты
гарантия постоянной работы стабильного положения	42,2	45,6
стремление полнее реализовать свои профессиональные качества	35,5	22,2
желание принести пользу обществу и государству	31,2	28,9

Главные мотивы и их рейтинговый порядок у обеих категорий в значительной мере совпадают. Разница заключается лишь в том, что эксперты заметно меньшую роль отводят профессиональным амбициям.

В 2003 г. этот же ряд, по оценкам госслужащих, выглядел так:

гарантия постоянной работы стабильного положения	46,6%
стремление полнее реализовать свои профессиональные качества	42,1%
желание принести пользу обществу и государству	37,6%

Ни содержание самих мотивов, ни порядок их важности за два года не изменились. Возросли лишь в примерно равных пропорциях значения каждого из них.

Однако уже *в 2006 г.* этот же ряд претерпел существенные изменения:

гарантия постоянной работы стабильного положения	40,0%
стремление занять престижное место в обществе	39,2%
желание принести пользу обществу и государству	30,9%
стремление обеспечить перспективы своего служебного роста	26,7%
стремление полнее реализовать свои профессиональные качества	19,2%

Таким образом, за период 2001-2006 годов произошли следующие изменения в мотивации поступления на работу в государственные органы:

- значительно снизилось значение государственной службы как фактора стабильного положения;
- на второе место примерно с равным рейтингом вышел мотив престижа, не входивший до этого даже в число значимых и вытеснивший с этого места мотивацию на профессиональное развитие сразу на пятое место с резко (в 2 с лишним раза!) упавшим рейтингом;
- мотив служения обществу хотя и сохранил своё третье место, но его значимость существенно снизилась;
- в число значимых вошёл новый лично ориентированный мотив — «обеспечение служебного роста».

Общая тенденция в мотивации при поступлении на работу в государственные органы состоит в возрастании значимости лично ориентированных факторов и снижении роли и значимости факторов, ориентированных на служение обществу.

Анализ отношения госслужащих к выполняемой работе и оценка ее качества дает представление о том, насколько им удалось реализовать свои мотивы поступления на работу. Показателем, отражающим меру этой реализации, служит *удовлетворённость своей работой* в целом.

В течение 2001-2008 гг. большая часть госслужащих (65,0% и 75,0%) в целом была удовлетворена своей работой. Однако около 30,0% из них удовлетворения от своей работы не испытывали. Ясно, что их неудовлетворённость обусловлена в первую очередь слабой реализацией мотивационных ожиданий. Это подтверждает распределение причин неудовлетворённости, представленное в таблице 6.

Таблица 6.

Причины неудовлетворённости работой госслужащих, %

	Даты исследований			
	2001	2003	2006	2008
Низкая зарплата	45,6	48,6	53,4	65,8

Отсутствие чётких критериев результатов своей работы	21,4		37,3	16,7
Не вижу ощутимых результатов своей работы	19,6	18,9	18,6	17,8
Уровень моей квалификации выше того, который требуется для выполнения моих обязанностей	16,4	20,1	22,9	12,6
Слишком велик объём работы	16,0			
Отсутствуют перспективы продвижения по службе	12,4	13,9	15,3	42,8
В обществе работа госслужащего мало ценится		31,0		
Не устраивает содержание работы			17,8	
Не устраивает морально-психологический климат в коллективе			11,9	38,7
Неудовлетворённость отношениями с руководством				22,3

Первое место с нарастающей значимостью (за 7 лет рост на 20 пунктов) уверенно занимает неудовлетворённость уровнем материального вознаграждения. Это свидетельство существенной трансформации ценностных ориентаций госслужащих, довольно отчётливо отражающей общий вектор усиления материальной составляющей в жизненных ориентирах российского населения.

До 2006 г. второе место в удовлетворенности трудом занимал такой фактор как «отсутствие чётких критериев результативности работы», который, по сути, тесно связан с первым. Он отражает надежду госслужащих иметь прозрачный и понятный инструмент, увязывающий в одно целое результативность работы и уровень материального вознаграждения. Однако к началу 2008 г. были, по-видимому, сделаны определённые шаги в этом направлении, и данный фактор стремительно отошёл на пятую позицию. Его место занял ранее даже не входивший в число значимых фактор — «отсутствие перспективы продвижения по службе», т.е. фактор карьерных устремлений (428%), совсем не ориентированный на достижение общественно значимых целей.

За два последующих года (2006-2008 гг.) существенно изменился в негативную сторону морально-психологический климат в коллективах, который как фактор неудовлетворенности вышел на третье место. В этом же периоде с довольно высоким рейтингом (22,3%) возник такой новый фактор, как «неудовлетворённость отношениями с руководством». Остальные факторы не исчезли, лишь несколько снизилось

субъективное восприятие их негативного влияния. Речь в данном случае идёт об объёмах работы и её содержании.

Материалы экспертного опроса (ноябрь-декабрь 2008 г.) позволяют определить факторы, которые способны положительно повлиять на отношение к работе и повысить удовлетворённость персонала своей деятельностью. Это:

хорошие перспективы должностного роста	62,0%
стабильный заработок	57,5%
обеспечение социальных гарантий в период работы	45,9%
оплата по реальным результатам труда	37,2%
возможность повышения социального статуса	30,8%
возможность профессионального развития (обучения, переподготовки, повышения квалификации)	30,1%
своевременная и объективная оценка результатов работы со стороны руководства	28,6%

Как перечень данных факторов, так и иерархия их значимости существенно коррелируют с причинами неудовлетворённости работой: и те, и другие имеют личностную (карьера, материальный достаток, социальные гарантии, статус и т.п.) и бюрократическую (получить положительную оценку своей работы со стороны руководства) направленность. Никаких внешних объективных факторов (например, положительная оценка труда госслужащих со стороны населения), способных повысить удовлетворённость работой и положительно повлиять на отношение к ней, не предусматривается.

В полном соответствии с данной установкой находятся и предлагаемые респондентами *методы стимулирования персонала*, рейтинг эффективности которых представлен в таблице 7.

Таблица 7.

Методы стимулирования персонала, %

Экономическое стимулирование через заработную плату и другие виды материального вознаграждения	60,5
Создание благоприятных условий труда и психологического климата в коллективах	41,2
Обеспечение социальных гарантий и поддержки для всего персонала организации	32,9
Нематериальное стимулирование морально-психологического характера	19,1

Все меры направлены на повышение материального достатка, создание морально-психологического комфорта и обеспечение социальных гарантий чиновников и никак не связаны с главными критериями результативности их деятельности — уровнем преодоления социальных проблем и качеством решения задач, возникающих перед гражданами России.

Косвенным подтверждением этому выводу служит перечень качеств, которыми, по мнению экспертов, должен обладать государственный служащий для надлежащего исполнения своих обязанностей.

профессионализм	89,9 %
ответственность	68,7 %
исполнительность	51,6 %
порядочность	45,2 %
честность	40,1 %
дисциплинированность	36,4 %
преданность своей стране и народу	26,7 %
творческий подход	24,9 %
готовность к управленческому риску	12,9 %

В этом перечне первые три места с высокими рейтинговыми значениями занимают качества, совершенно и бесспорно необходимые для выполнения аппаратной

работы — профессионализм, ответственность, исполнительность. В середине списка со средними значениями рейтинга расположились качества морально-этического плана — порядочность и честность (чрезвычайно важные для людей, представляющих государство в его взаимодействии с населением). И лишь на седьмое место со скромным рейтингом эксперты поместили «преданность своей стране и народу».

Спустя год, в ноябре 2009 г., при ответах на вопрос «Какие меры, по Вашему мнению, необходимы для повышения эффективности формирования кадрового состава гражданской службы?» мнения экспертов распределились следующим образом:

Пересмотреть нормы и создать более гибкую систему оплаты труда госслужащих	67.7
Реализовать на деле конкурсный отбор и систему объективной оценки работы персонала	47.3
Повысить профессиональный уровень работников кадровых служб	46.2
Не допускать участие госаппарата в политической борьбе	30.1
Добиваться баланса личных интересов госслужащих и интересов общества	22.6
Укрепить исполнительскую дисциплину госслужащих	20.4

В установках государственных служащих практически ничего не изменилось. По-прежнему среди мер, направленных на повышение качества кадрового состава госслужащих, первые места занимают стимулы материально-профессионального плана. Единственный фактор, который ориентирован на соотнесение интересов общества и личных интересов госслужащих, расположился лишь на предпоследнем месте.

Выводы:

1. Как показывают материалы социологических исследований, общий тренд оценок кадрового состава федеральной государственной гражданской службы имеет в целом отрицательную направленность.

2. Несмотря на то, что эксперты оценивают более высоко уровень профессионализма высшего руководящего состава гражданской службы, преимущественная оценка профессионализма всех звеньев управления средняя. Кроме того, более четверти опрошенных оценили профессионализм нижнего звена управления, на которое приходится основная часть взаимодействия с населением, как низкий.

3. При довольно высокой оценке экспертами комплекса профессиональных знаний, навыков и опыта у представителей основных должностей государственных служащих, нравственные качества, практически у всех представителей основных должностей государственных служащих, по тем же оценкам, занимают последнее место.

4. Общая тенденция в мотивации на работу в структурах государственной службы состоит в росте значимости лично ориентированных факторов и снижении роли и значимости факторов, ориентированных на служение обществу.

5. Среди мотивов неудовлетворённости своей работой с нарастающей значимостью (за 7 лет рост на 20 пунктов) первое место уверенно занимает неудовлетворённость уровнем материального вознаграждения. Второе место занимает фактор отсутствия перспективы продвижения по службе, т.е. фактор карьерных устремлений, совсем не ориентированный на достижение общественно значимых целей.

6. Очень существенно в негативную сторону за два последних года изменился морально-психологический климат в коллективах и как фактор неудовлетворенности вышел на третье место.

7. Как показывают данные исследований, практически все меры, имеющие целью стимулировать госслужащих на более эффективную работу, направлены на повышение материального достатка, создание морально-психологического комфорта и обеспечение социальных гарантий чиновников и никак не связаны с критериями результативности их деятельности.

Литература:

1. Брежнева А.П., Данькова Е.В. Организация личного труда государственного служащего: Учебно-методическое пособие. – М.: РАГС, 2007. – 103 с.

2. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
3. Магомедов К.О. Социология государственной службы. – М.: ВВИА им. Проф. Н.Е. Жуковского, 2007. – 244 с.
4. Панова М.Н. Языковая личность государственного служащего: опыт лингвометодического исследования: Монография. – М.: Изд-во РУДН, 2004. – 323 с.
5. Рассказова И.Н. Кадровый маркетинг: Учебно-методическое пособие. – М.: РАГС, 2007. – 74 с.