

Е.П.Тавокин

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ (ЧАСТЬ 2: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ)

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.

Современные тенденции развития кадрового корпуса являются следствием реализации кадровой политики в органах государственной власти как системы мер по отбору, должностному продвижению и профессиональному развитию персонала государственной гражданской службы.

По материалам экспертного опроса (ноябрь-декабрь 2008 г., 270 экспертов) эффективность кадровой политики и работы с кадрами оценивается следующим образом:

высокая	5,6 %
скорее высокая, чем низкая	21,6 %
скорее низкая, чем высокая	52,3 %
низкая	13,4 %

По мнению работников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, современной государственной кадровой политике в этих органах присуща направленность на борьбу за власть и её удержание (41,3%), на расстановку кадров по «командному принципу» (34,9%) и стремление удовлетворить личные и групповые потребности и интересы (30,7%).

Кроме того, 56,% опрошенных полагают, что назначение кадров на ключевые должности происходит не в установленном порядке, а в большей или меньшей степени по личным связям.

Одно из негативных следствий заключается в том, что лишь 11,8% опрошенных госслужащих твёрдо уверены в стабильности своего положения.

Чтобы повысить эффективность кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти, по мнению работников этих органов, необходимо пересмотреть нормы и создать более гибкую систему оплаты труда государственных служащих (44,4%), обеспечить профессиональный отбор *новых* кадров государственной службы, т.е. значительно обновить существующий состав (41,5%), не допускать участия государственных служащих в политической деятельности (31,8%), повысить профессиональный уровень работников кадровых служб федеральных органов (30,9%).

Наиболее перспективными направлениями государственной кадровой политики являются повышение авторитета и престижа государственных служащих (52,1%), их профессиональное развитие (40,4%), защита госслужбы от непрофессионалов (32,3%).

Лишь 4,4% госслужащих федеральных органов исполнительной власти полностью удовлетворены своей работой. Половина из них в большей или меньшей степени своей работой не удовлетворена. Главные причины неудовлетворённости – низкий уровень зарплаты (60,7%), отсутствие чётких критериев оценки результатов деятельности

(41,7%), отсутствие ощутимых результатов своей работы (33,3). Кроме того, 68,4% госслужащих в большей или меньшей степени не уверены в стабильности своего положения. Всё это обуславливает довольно заметный отток государственных служащих в коммерческие структуры. Основными мотивами перехода являются желание больше зарабатывать (72,2%) и неуверенность в своей карьере в государственной службе (45,6%), а также стремление полнее реализовать себя как специалиста (25,6%). Весь комплекс названных причин приводит к существенному снижению эффективности работы госслужбы. В этом уверена почти половина (46,7%) экспертов.

Для повышения эффективности кадровой политики эксперты предлагают обеспечить профессиональный отбор *новых* кадров государственной службы (55,6%), осуществить на деле конкурсный отбор (54,4%), пересмотреть нормы и создать более гибкую систему оплаты труда государственных служащих (51,1%). Косвенно это свидетельствует о неэффективности комплектования кадрами структур федеральных органов исполнительной власти.

К числу перспективных направлений государственной кадровой политики эксперты относят профессиональное развитие госслужащих (56,7%), повышение авторитета и престижа госслужащих (46,7%), защиту профессионалов государственной службы от кадрового волонтаризма (38,9%), защиту госслужбы от непрофессионалов (32,2%). Главным направлением повышения эффективности работы кадровых служб они считают совершенствование специализированной подготовки работников кадровых служб (50,0%).

Более полное представление о перспективных направлениях государственной кадровой политики даёт таблица 1, в которой представлены мнения госслужащих и экспертов.

Таблица 1.

Основные направления реализации государственной кадровой политики, %

Направления	Категория респондентов	
	госслужащие	эксперты
Пересмотреть нормы и создать более гибкую систему оплаты труда государственных служащих	44,4	51,1
Обеспечить профессиональный отбор новых кадров государственной службы	41,5	55,6

Не допускать участия государственных служащих в политической деятельности	31,8	37,8
Повысить профессиональный уровень работников кадровых служб федеральных органов	30,9	38,9
Осуществлять на деле конкурсный отбор	28,0	54,4
Активнее использовать присвоение классов чин	21,0	25,6
Наладить служебный и общественный контроль деятельности госслужащих	8,8	20,0

Эксперты придают существенно большее значение по сравнению с госслужащими **всем** представленным направлениям. Наиболее сильно расходятся оценки таких направлений, как «конкурсный отбор» (эксперты – 54,4%, госслужащие – 28,0%), «обеспечение профессионального отбора новых кадров» (55,6% и 41,6% соответственно) и «обеспечение служебного и общественного контроля деятельности госслужащих» (20,0% и 8,8% соответственно).

Таблица 2.

Приоритетные задачи кадровой политики, %

Задачи	Категория респондентов	
	госслужащие	эксперты
Повышение авторитета и престижа государственных служащих	52,1	46,7
Профессиональное развитие госслужащих	40,4	56,7
Защита госслужбы от непрофессионалов	32,2	32,2
Защита профессионалов государственной службы от кадрового волонтаризма	21,5	38,9
Обеспечение открытости кадровой политики в госслужбе	17,7	27,8

Эксперты, по сравнению с госслужащими, гораздо более актуальными задачами кадровой политики считают «профессиональное развитие госслужащих» (56,7% и 40,4% соответственно), «защиту профессионалов государственной службы от кадрового волонтаризма» (38,9%) и «обеспечение открытости кадровой политики в государственной службе» (27,8% и 17,7% соответственно).

В целом можно сделать вывод о недостаточной высокой эффективности кадровой работы в федеральных государственных органах. Среди направлений, которые, по мнению опрошенных экспертов и госслужащих, могут повысить

эффективность кадровой политики в государственных органах, можно выделить следующие:

1. Привести в соответствие уровень материального вознаграждения государственных служащих, с одной стороны, и степень значимости результатов их труда для государства и общества, с другой.

2. Создать благоприятные условия для профессионального развития госслужащих, реализации их творческого потенциала.

3. Включить в число обязательных функций кадровых подразделений, служб и структур деятельность, направленную на повышение авторитета и престижа государственных служащих.

4. Разработать номенклатуру чётких и, по возможности, однозначных критериев оценки профессиональных характеристик госслужащих и объективных показателей результативности их труда. В качестве одного из показателей необходимо использовать интегральную оценку населением деятельности чиновников или структур, а также результаты ведомственного контроля. Разработка номенклатуры критериев и показателей сама по себе является довольно сложной исследовательской задачей. Представляется целесообразным разделить указанную номенклатуру на две части: инвариантную и специфическую, учитывающую особенности каждой конкретной организации. При этом инвариантная часть должна быть ориентирована на объективные индикаторы (удовлетворённость населения работой органов государственной службы, их рейтинг в массовом сознании и т.п.).

5. Выработать систему мер и механизмов, которая обеспечивает зависимость должностного роста государственных служащих от уровня их профессионализма и качества выполняемой ими работы. Это означает, что при решении вопросов должностного роста госслужащих необходимо принимать во внимание показатели их профессионализма и качества выполняемой ими работы. В более приоритетном положении должны быть те госслужащие, у кого значения данных показателей выше, чем у других.

Структура кадрового состава федеральной государственной гражданской службы и их анализ

Социологический анализ структуры кадрового состава федеральной государственной гражданской службы основывается главным образом на материалах экспертного опроса, проведенного по авторской методике в ноябре 2009 г. Численность экспертной группы 97 человек. Поло-возрастные и образовательные характеристики экспертной группы представлены ниже:

Таблица 3.

Поло-возрастные и образовательные характеристики экспертной группы, %

ПОЛ	
Мужской	57,4
Женский	42,6
ВОЗРАСТ	
До 29 лет	35,1
30-39 лет	36,2
40-49 лет	20,2
50-59 лет	8,5
ОБРАЗОВАНИЕ	
Юридическое	39,6
Экономическое	28,1
Инженерно-техническое	27,1
Военное	9,4
Экономическое	28,1
Инженерно-техническое	27,1
Военное	9,4

Предпочтительность различных источников формирования кадрового состава государственной гражданской службы, по мнению экспертов, выглядит следующим образом.

Таблица 4.

Предпочтительность источников формирования кадрового состава государственной гражданской службы, %

Из выпускников профильных вузов	54,6%
Из муниципальных органов	39,2%
Из сферы бизнеса	30,9%
Из общественных (в т.ч. политических) организаций	19,6%
Из бывших военных	18,6%
Из бывших сотрудников правоохранительных органов	13,4%
Из других	18,6%

Основным источником для формирования кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих должна быть молодёжь из профильных высших учебных заведений. Однако чтобы реализовать эту рекомендацию на практике, необходимо преодолеть проблемы, с которыми сталкиваются молодые специалисты, пополняя ряды государственных служащих. Наиболее актуальные из них на ноябрь-декабрь 2008 г. заключались в следующем:

Таблица 5.

Проблемы, с которыми сталкиваются молодые специалисты, пополняя ряды государственных служащих, %

Профессиональное развитие	52,8%
Должностной рост	50,8%
Социальная защита	44,5%
Профессиональная социализация в производственной среде	22,8%
Формирование гражданственности	22,5%
Адаптация в среде работников организации	22,4%

Как и у госслужащих, интересы молодёжи практически полностью сконцентрированы на удовлетворении личностных устремлений. Своё профессиональное развитие она рассматривает как фактор карьерного продвижения по службе. Примерно так же актуальна для молодёжи социальная защита, под которой понимается главным образом система социальных гарантий. Формирование гражданственности находится на периферии её интересов.

В качестве второго и третьего по значимости источников формирования кадрового состава государственной гражданской службы эксперты назвали работников муниципальных органов власти и представителей сферы бизнеса. Таким образом, кадровый состав государственной гражданской службы, по мнению экспертов, должен формироваться на основе сочетания теоретически подготовленных молодых специалистов и людей, имеющих большой практический опыт решения управленческих задач.

Хотя общественные, в том числе политические организации, а также бывшие военные и сотрудники правоохранительных органов и рассматриваются экспертами как источники формирования кадрового состава государственной гражданской службы, им явно отводится вспомогательная роль.

Весьма неясным и спорным остаётся вопрос о том, надо ли вводить в структуры государственной гражданской службы квоты представительства по некоторым категориям сотрудников. Вот как на этот вопрос ответили эксперты:

Таблица 6.

Надо ли вводить в структуры государственной гражданской службы квоты представительства по некоторым категориям сотрудников, %

ДЛЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ	
Молодёжь	38,5
Региональное представительство	28,8
Женщины	23,1
Национальность	9,6
ДЛЯ ПОМОЩНИКОВ (советников)	
Молодёжь	39,1
Женщины	30,4
Региональное представительство	21,7
Национальность	8,7
ДЛЯ СПЕЦИАЛИСТОВ	
Молодёжь	65,8
Региональное представительство	21,1
Женщины	7,9
Национальность	5,3
ДЛЯ ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ СПЕЦИАЛИСТОВ	
Молодёжь	54,3
Региональное представительство	25,7
Женщины	11,4
Национальность	8,6

Для молодёжи эксперты рекомендуют обязательно предусмотреть квоты представительства по всем категориям сотрудников в приоритетном порядке. Однако уровень её приоритетности должен быть различным. Наибольшая квота, по мнению экспертов, должна быть для специалистов. Несколько меньшая, но также высокая – для обеспечивающих специалистов. Для руководителей и их помощников квоту представительства молодёжи эксперты оставляют в качестве приоритетной, но её значение существенно меньше.

Второй по значимости котируемой категорией являются представители регионов. Лишь для помощников руководителей соответствующая квота отнесена на

третье место, уступая женщинам. Для представителей различных национальностей вводить квоты эксперты фактически не рекомендуют.

Данные предложения носят рекомендательный характер. Необходимость введения самих квот и установление их конкретных значений в существенной мере зависят от специфических условий деятельности соответствующих организаций. Они скорее играют роль своеобразных ориентиров при решении вопросов, связанных с деятельностью по повышению качества кадров государственных федеральных гражданских служащих.

Большой проблемой для формирования кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих является обоснование его численного состава. По мнению экспертов, сокращению подлежат все категории госслужащих, причём наиболее существенно – численность руководителей и их помощников: треть экспертов предлагает снизить их численность более чем на 15%, а около 30% – на 5-10%. Существенно меньшие сокращения эксперты предлагают провести среди специалистов. 39% экспертов предлагают сократить их численность менее чем на 5%, примерно треть рекомендуют сокращение в пределах 5-10%, и лишь пятая часть экспертов полагает, что возможно сокращение численности специалистов более чем на 15%. Примерно так же распределились мнения экспертов относительно сокращения численности обеспечивающих специалистов.

Чрезвычайно серьёзно отнеслись эксперты к ответам на вопрос «Какими качествами должен в наибольшей степени обладать претендент при приёме на работу в государственные органы?». Ответы для разных категорий госслужащих в порядке убывания значимости оцениваемых качеств представлены ниже.

Таблица 7.

Какими качествами должен в наибольшей степени обладать претендент при приёме на работу в государственные органы, %

ДЛЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ	%
Профессионализм	92,8
Порядочность	56,7
Ответственность	53,6
Честность	34,0
Умение работать с населением	30,9
Взаимодействие с коллегами	28,9

Творческий подход к делу	16,5
Исполнительность	11,3
Инициативность	11,3
ДЛЯ ПОМОЩНИКОВ (советников)	
Исполнительность	50,5
Профессионализм	49,5
Взаимодействие с коллегами	44,1
Ответственность	37,6
Творческий подход к делу	36,6
Порядочность	29,0
Честность	26,9
Умение работать с населением	24,7
Инициативность	24,7
ДЛЯ СПЕЦИАЛИСТОВ	
Профессионализм	60,9
Исполнительность	51,1
Ответственность	47,8
Умение работать с населением	33,7
Творческий подход к делу	30,4
Взаимодействие с коллегами	30,4
Порядочность	25,0
Инициативность	23,9
Честность	22,8
ДЛЯ ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ СПЕЦИАЛИСТОВ	
Исполнительность	55,8
Профессионализм	44,2
Ответственность	44,2
Взаимодействие с коллегами	34,9
Умение работать с населением	27,9
Порядочность	27,9
Честность	27,9
Инициативность	24,4
Творческий подход к делу	22,1

За исключением руководителей, у трёх категорий претендентов на должности госслужащих первые два места попеременно занимают такие качества как профессионализм и исполнительность. Далее следуют «ответственность», «умение работать с населением», «творческий подход к делу». Порядочность и честность в соответствии с ранее выявленными закономерностями располагаются в конце списка.

Исключение для данного случая представляют претенденты на должность руководителя. Эксперты предъявляют к профессионализму руководителей чрезвычайно высокие требования: почти все они (92,8%) указали на необходимость этого качества у

руководителя. Второе место в списке занимает «порядочность» с весьма высоким рейтингом (56,7%). Примерно на этом же уровне расценивается необходимость наличия у руководителя чувства ответственности. Высокое (четвёртое) место занимает «честность».

Какие качества госслужащего в наибольшей степени реально влияют на успешность его карьерного продвижения в государственных органах?

Таблица 8.

Качества госслужащего, в наибольшей степени влияющих на успешность его карьерного продвижения в государственных органах, %

Профессиональный опыт, стаж	68,4%
Покровительство начальника	60,5%
Добросовестность в работе	60,3%
Умение нравиться руководству	42,4%
Принципиальность, твёрдость	41,3%
Образование	39,1%
Конформизм (покладистость)	37,7%
Порядочность, честность	34,3%

Как видно, наряду с такими бесспорно важными качествами, как «профессиональный опыт, стаж», «добросовестность в работе», на успешное карьерное продвижение примерно в равной степени влияют и такие хорошо известные обстоятельства, как «покровительство начальника», «умение нравиться руководству». Образование, порядочность и честность госслужащего оказывают гораздо меньшее влияние на успешность его карьерного продвижения. Заметим, что конформизм и покладистость также не относятся к сильным факторам должностного роста.

Слабое влияние образования на карьерное продвижение государственного служащего объясняется тем, что образовательная структура нынешних государственных служащих не в полной мере соответствует содержанию их деятельности. Более оптимальной, по мнению экспертов, будет следующая образовательная структура государственных служащих.

Таблица 9.

Оптимальная образовательная структура государственных служащих, %

Государственное и муниципальное управление	61,5%
Экономическое	54,2%

Юридическое	29,2%
Инженерно-техническое	15,6%
Гуманитарное	9,4%
Другое	5,2%

Из предложений экспертов по формированию оптимальной структуры кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих можно отметить следующие

1. Создать более открытую, прозрачную и проводимую на конкурсной основе систему замещения должностей.
2. Создать систему отбора, подтверждения квалификации, карьерного роста и гибкой оплаты труда в зависимости от общественной полезности деятельности госслужащего.
3. Ввести гибкую систему оплаты труда госслужащих, поставив её в зависимость от конкретных результатов труда, стажа работы и т. д. Для этого разработать единые критерии и шкалу оценки эффективности работы.
4. Ввести дополнительные льготы для сотрудников, имеющих стаж госслужбы более 10 лет.
5. Систематически обновлять кадровый состав.
6. Создать федеральный орган управления государственной гражданской службой.
7. Ввести жёсткую ответственность за непродуманные, необоснованные решения.
8. Активнее пополнять кадры выпускниками профильных вузов.
9. Обучать руководителей основам кадровой политики.

Выводы

Главным источником формирования кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих должна быть молодёжь из профильных высших учебных заведений, а также работники муниципальных органов власти и представители сферы бизнеса. Представителям общественных, в том числе и политических организаций, а также бывшим военным и сотрудникам правоохранительных органов отводится вспомогательная роль.

В структуре кадрового состава государственной гражданской службы необходимо расширить представительство молодёжи и других социальных категорий населения.

Высказано предложение о сокращении ряда групп госслужащих. Наиболее существенно эксперты предлагают сократить численность руководителей и их помощников. Существенно меньшие сокращения эксперты предлагают провести среди специалистов.

Среди качеств, которыми должен обладать претендент на должность руководителя, первые места занимают профессионализм, ответственность, честность, порядочность.

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.