



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 352/354

Д.К. АБАКАРОВ, заместитель заведующего кафедрой менеджмента,
государственного и муниципального управления
Брянский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
г. Брянск, ул. Горького, 18
Электронный адрес: dimaasp@mail.ru

К ВОПРОСУ О КАЧЕСТВЕ ПРОФЕССИОНИАЛИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Проблемный контекст

В условиях сложно трансформирующегося современного общества проблема способности традиционного института государственного управления конструктивно отвечать на вызовы социальной динамики встает с особенной остротой. В решении этой проблемы в последние годы в среде ученых и практиков социального управления проявляется все большее внимание к вопросу качества государственной службы. Однако, несмотря на проводимые в России уже в течение почти двух десятилетий административные реформы и реформы государственной службы, проблема остается далеко не решенной.

В статье на материалах эмпирического социологического исследования, проведенного в г. Брянске, рассматриваются особенности современного состояния уровня профессионализма государственных служащих, а также факторы, влияющие на качество профессионализма государственных служащих.

Ключевые слова: профессионализм; профессионализация; государственные служащие; инновации; социальные изменения

В поиске причин неуспешности этих реформ выделяется научное направление, в котором акцентируется вопрос о недостаточности их ориентации преимущественно на структурно-функциональные изменения систем и органов государственной власти и управления. При этом в центре внимания исследователей – возрастающее значение человеческого фактора, как в генезисе проблем жизнеустройства, так и в процессе их целенаправленного решения.

Научная работа в этом направлении осложняется тем, что, по утверждению ряда авторов, в настоящее время общественные науки переживают эпоху смены парадигм. Классическая парадигма государственного управления сформировалась в эпоху господства механистических представлений об устройстве

общественной жизни и, соответственно, управления этой жизнью. В настоящее время на смену ей приходят неклассические и постнеклассические представления, закладывающие теоретико-методологические основы управления сложными социальными трансформациями, характеризующимися неожиданностью проявлений, нелинейностью процессов, неоднозначностью последствий. В этом контексте определяется императив формирования нового качества профессионалов социального управления на всех его структурно-функциональных уровнях.

Современный институт государственной службы с его функциями непосредственной деятельностной связи органов государственной власти с гражданами, их сообществами и организациями особенно нуждается в профессионалах, способных решать сложные задачи государственного управления. В контексте взаимозависимости политико-управленческого процесса (процесс принятия решений – прерогатива политического класса) и информационно-аналитической деятельности (это базисный функционал государственных служащих), отмечаемой А.В. Зобниным [4, с. 55], актуальность профессионализации госслужащих особенно велика.

В настоящее время есть целый ряд направлений в научном изучении профессионализма государственных служащих. Однако, несмотря на общую их ориентацию на решение проблем управления персоналом, исследования ведутся разрозненно, с позиций предметных областей экономики, политологии, психологии и педагогики и других наук. При этом обращает на себя внимание факт привлечения в методологию профессионализма зарубежного опыта, который, во-первых, преимущественно относится к решению задач менеджмента, положения которого не всегда корреспондируется с предметной областью теории и практики государственного управления, во-вторых, сам погружается в кризис в связи с нарастающей сложностью объектов управленческого воздействия.

Актуальность исследований по данной проблематике определяется следующими факторными основаниями:

- современная государственная служба подвержена стрессам в результате перманентных реорганизаций аппарата управления;
- нарастает сложность служебных задач, подлежащих решению государственными служащими;
- растет разрыв между темпами инновационных изменений в обществе и адекватного формирования профессионализма государственных служащих;
- государство не имеет единой государственной стратегии развития профессионализма персонала государственной службы.

Научное обеспечение решения этих базисных проблем качественной модернизации кадрового корпуса государственной службы нуждается в фокусировании исследований профессионализма государственных деятелей с позиции эволюционной интерпретации его природы и открытости инновационно трансформирующейся среде социального управления.

Автором поставлена социальная и научная проблема поиска социально-инновационных оснований модернизации профессионализма государственных служащих в контексте ускорения темпов социальных изменений.

Теоретическое обоснование актуальности и корректности такой постановки вопроса было дано нами ранее [1; 2; 3]. При рассмотрении основных моделей организации государственной службы – веберовской модели рациональной бюрократии и модели «нового государственного менеджмента» вскрывается ограниченность этих моделей в формировании такого качества профессионализма чиновников, которое было бы адекватным возрастающим потребностям социальной среды. Отечественные авторы, в частности, Д.Г. Красильников и Е.А. Троицкая, на основе анализа реальной управленческой практики в конкретном регионе выявили риски модели «нового государственного менеджмента»: неподготовленность внутренней и внешней среды, поощрение конкуренции в неконкурентной по своей природе сфере государственного управления, элиминацию ценностного компонента из управленческого процесса [5; с. 82-83].

В этом контексте автором было проведено эмпирическое социологическое исследование, имевшее целью оценить уровень профессионализма госслужащих с их собственных позиций и с позиций экспертов, выявить основные проблемные аспекты социально-инновационной модернизации профессионализма госслужащих в условиях сложной трансформации современного российского общества.

Описание исследования и интерпретация результатов

Для достижения цели был проведен анкетный опрос чиновников, замещающих должности государственной гражданской службы в территориальных органах федеральных органов государственной власти и в органах государственной власти Брянской области (N = 1060) и экспертов (N = 30)¹ (табл. 1).

Таблица 1

Мотивы выбора государственной службы как области профессиональной деятельности²

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Желание полнее реализовать свои профессиональные знания, умения	44,6	26,7
Возможность обеспечить хорошие жизненные перспективы	16,1	60,0
Повысить социальный статус	10,6	53,3
Сохранить имеющийся социальный статус	9,4	3,3

¹ Выборка по госслужащим репрезентативна по половозрастным и служебно-должностным характеристикам (категория и группа должности, стаж госслужбы). Экспертами выступили действующие профессора и преподаватели Брянского филиала РАНХиГС, имеющие в прошлом опыт государственной и/или муниципальной службы, либо практический опыт управления государственными учреждениями в ранге первого руководителя/заместителя руководителя. Эксперты регулярно принимают участие в заседаниях конкурсных, экзаменационных, аттестационных комиссий, комиссий по урегулированию конфликта интересов в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, органах государственной власти Брянской области.

² Допускался выбор не более 3-х вариантов ответа.

Стремление обеспечить перспективы своего карьерного роста	14,4	36,7
Стремление повысить свое материальное благополучие, увеличить доход	13,4	16,7
Поиск гарантии постоянной работы, уверенности в завтрашнем дне	62,0	43,3
Стремление заработать высокую пенсию	6,3	36,7
Стремление отдавать свои знания, умения, навыки на благо общества	19,1	6,7
Иное	1,3	0,0

Исследование мотивации людей, выбравших государственную службу в качестве области своей профессиональной деятельности, показало, что они руководствовались рациональными и весьма приземленными мотивами. Госслужащие стремились предстать в более выгодном свете, создав у исследователя более «правильное» и социально одобряемое представление о своих мотивах, чем есть на самом деле. Они видят в службе некий «островок устойчивости» и возможность обеспечить для себя стабильность, минимальный уровень личного благополучия, а также оптимизировать собственное будущее в условиях ускоряющейся социальной динамики, будь то сохранение гарантированного рабочего места или заслуженный отдых на государственной пенсии за выслугу лет. Социально ориентированные мотивы служебной деятельности, равно как и возможность профессиональной самореализации, занимают подчиненное место.

Таблица 2

**Общая оценка респондентами уровня профессионализма
государственных гражданских служащих в Брянской области³**

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Высокий	31,4	0,0
Скорее высокий, чем низкий	54,1	40,0
Скорее низкий, чем высокий	4,5	46,7
Низкий	0,6	13,3
Затрудняюсь ответить	9,4	0,0

Оценка респондентами уровня профессионализма своих коллег по государственному кадровому корпусу на уровне «общего восприятия» выявила полярность оценок госслужащих и экспертов (табл. 2). Ответы чиновников обусловлены их чувством «корпоративной солидарности», неким желанием поддержать «честь мундира». Оценка экспертов более критична: 60% оценивает их профессиональный уровень как относительно низкий, притом, что они могут сравнивать уровень служащих различных государственных органов Брянской области.

³ Допускался выбор 1-го варианта ответа.

Таблица 3

Субъективная оценка чиновниками собственного уровня профессионализма⁴

Вариант ответа	Ответы (госслужащие), %
Высокий	39
Скорее высокий, чем низкий	54,2
Скорее низкий, чем высокий	4,5
Низкий	0,9
Затрудняюсь ответить	1,4

Как видим, субъективная самооценка чиновниками уровня собственного профессионализма практически совпадает с оценкой регионального кадрового корпуса власти в целом (табл. 3). Табл. 2 и 3 фиксируют «срез» мнений по отношению к *современному* состоянию качества профессионализма. Но, возможно, служащие более осторожно оценивают перспективы своей профессиональной пригодности и полагают, что *в будущем* их сегодняшний потенциал окажется недостаточным? То, что подобного рода сомнения им не свойственны, иллюстрирует табл. 4.

Таблица 4

Мнение госслужащих и экспертов по вопросу наличия в государственных органах профессионалов, способных приносить в будущем большую пользу, чем требуют от них сегодня должностные регламенты⁵

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Да, безусловно	55,2	50,0
Скорее всего, есть	41,8	46,7
Скорее всего, нет	2,7	3,3
Определенно нет	0,1	0,0
Иное	0,2	0,0

Здесь респонденты обнаружили редкое единодушие. С одной стороны, это может свидетельствовать о наличии большого и не используемого пока резерва профессиональной компетентности (и потенциальной отдачи). Сомнения в профессиональном потенциале чиновников не свойственны ни им самим, ни экспертам. С другой стороны, это может свидетельствовать о том, что потенциал служащих используется неправильно, а регламенты, устанавливая единообразные требования к служащему и порядок производства дел, в то же время сковывают инициативу служащих, а иногда просто отстают от требований времени. Если так, то не станет ли идея профессионально-должностной регламентации, уместная и *инновационная* в начале XX века, *реакционной* в начале века XXI?

⁴ Допускался выбор 1-го варианта ответа.

⁵ Допускался выбор 1-го варианта ответа.

Отправной точкой в поиске ответа на этот вопрос может стать выявление соответствия выполняемой госслужащими работы (функциональных обязанностей) уровню их квалификации (табл. 5).

Таблица 5

Соответствие выполняемой чиновниками работы уровню их квалификации⁶

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Моя квалификация выше	16,5	0,0
Вполне соответствует на данный момент	80,8	40,0
Моя квалификация ниже	2	56,7
Иное	0,7	3,3

Налицо расхождение позиций госслужащих и экспертов. Уверенность госслужащих в высоком уровне собственной квалификации говорит о том, что непрерывное возрастание сложности управленческих задач самими чиновниками не отражено социальный факт и императив, а их горизонт прогнозирования ограничен. Эксперты настроены куда более пессимистично: ни один эксперт не уверен в том, что квалификация наших служащих выше, чем требует характер выполняемых обязанностей.

Базис квалификации во многом закладывается в результате обучения в учебных заведениях и подтверждается соответствующими документами. Подавляющее большинство наших респондентов (79,6%) имеют высшее образование, а 16,4% – второе высшее (большой частью полученное в заочной форме по специальности «Государственное и муниципальное управление» в Брянском филиале РАНХиГС). Несколько человек отметили наличие среднего профессионального образования (это преимущественно служащие пенсионного возраста), около 1% имеют ученую степень. Имеющееся у чиновников отраслевое образование соответствует традиционному отраслевому построению структуры органов власти.

Дополнительно экспертов попросили оценить соответствие специальности «Государственное и муниципальное управление» в том виде, в котором она сегодня преподается в вузах, вызовам времени (табл. 6). Мнение экспертов можно оценить как «осторожно-положительное»: полное соответствие между содержанием специальности «Государственное и муниципальное управление» и требованиями нынешнего времени обнаружили 20,0% экспертов, частичное соответствие – 66,7%. Три эксперта указали «полное несоответствие», столько же отметили, что отдельные дисциплины (образовательные модули) соответствуют вызовам времени, а другие нет. Дальнейшая детализация обнаружила расхождения экспертных мнений, что свидетельствует о том, что сами преподаватели не идеализируют учебные планы по данной специальности.

⁶ Допускался выбор 1-го варианта ответа.

Таблица 6

**Соответствие характера образования (профиля специальности)
госслужащих характеру их работы⁷**

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Полностью соответствует	35,8	20,0
Частично соответствует	52,8	66,7
Не соответствует	11,3	3,3
Иное	0,1	10,0

Эксперты, выбравшие вариант «иное», указывают на наличие дипломов о дополнительном профессиональном образовании (ДПО), а также на то, что несоответствие вузовской специальности содержанию деятельности чиновников отчасти компенсируется навыками, наработанными ими в ходе этой деятельности, т.е. на уровне эмпирики.

Профессионализации госслужащих способствует система ДПО. Она призвана актуализировать имеющиеся у чиновника знания, умения и навыки, тем самым приближая его компетенции к требованиям инновационно изменяющейся среды.

Федеральным законодательством зафиксировано требование о получении чиновниками дополнительного образования не реже одного раза в три года. Тем не менее 19,2% опрошенных госслужащих ответили, что за последние пять лет не повышали свою квалификацию, а 36,7% экспертов полагают, что это требование законодательства в Брянской области не соблюдается. Этому способствуют следующие причины (табл. 7).

Таблица 7

**Причины, препятствующие регулярному обучению
(переобучению) госслужащих⁸**

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Моя работа не требует повышения квалификации	4,5	3,3
Я перегружен(а) текущей работой	19,5	50,0
Меня не удовлетворяют существующие формы дополнительного образования	10,7	0,0
После обучения оплата моего труда не повысится	30,1	36,7
Отсутствует стремление к повышению квалификации	1,4	46,7
Материальные обстоятельства	14,3	6,7
Состояние здоровья	1,4	0,0

⁷ Допускался выбор 1-го варианта ответа.

⁸ Допускался выбор не более 3-х вариантов ответа.

Хотел(а) бы пройти переобучение, но руководство не направляет	18,8	63,3
Семейные обстоятельства	11,6	3,3
Иное	26,8	10,0

Колоритный портрет брянского чиновника вырисовывается в ответах экспертов: это «замороженный службой» человек, «заваленный текучкой», проходящий курсы повышения квалификации в силу требований закона и не особо расположенный к их прохождению, в том числе и потому, что финансовых бонусов за повышение квалификации не предусмотрено. В этом солидарно с ним высшее руководство, не желающее отпускать работника на две-три недели за пределы родного департамента в силу отсутствия в бюджете госоргана денег на переобучение сотрудников и все той же необходимости разбираться со служебной рутинной. Однако ж всего 1,4% госслужащих не выразили стремления к получению ДПО. В то же время наличие 10,7% госслужащих, не удовлетворенных существующими формами ДПО, позволяют предположить, что они интуитивно ощущают необходимость внедрения инновационных форм и методов в образовательный процесс и просто не могут артикулировать эту потребность. Возможно, они и есть прообраз будущего «инновационного ядра».

Закономерным является вопрос о субъектах, способных высказать наиболее компетентное мнение по поводу улучшения системы профессионального образования госслужащих (табл. 8).

Таблица 8

Мнение госслужащих и экспертов о компетентном субъекте в вопросе улучшения системы профессионального образования государственных служащих⁹

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Профессоры и преподаватели профильных вузов	24,2	60,0
Руководители органов государственной власти	48,1	46,7
Политические лидеры	2,1	6,7
Сами госслужащие	80,7	70,0
Ученые, эксперты	26,7	76,7

Ответ на данный вопрос бросает серьезнейший вызов всем акторам образовательного процесса. Все респонденты в равной степени считают наиболее компетентными в этом вопросе самих госслужащих, во вторую очередь это право они признают за руководителями органов государственной власти. Наши респонденты из числа экспертов, как инсайдеры экспертного сообщества, полагают, что они и должны определять направления модернизации профессионального образования государственных служащих. Политические

⁹ Допускался выбор не более 3-х вариантов ответа.

лидеры не рассматриваются респондентами в качестве серьезных и компетентных специалистов по этому вопросу, причем госслужащие еще более критичны по отношению к своим «представителям нанимателя», чем эксперты.

Инновационная диспозиция в строгом смысле слова прослеживается через отношение госслужащих к сложным изменениям в политике, экономике, социальной жизни, с которыми они сталкиваются, прежде всего, в силу своих должностных обязанностей (табл. 9).

Таблица 9

Отношение госслужащих к социальным изменениям¹⁰

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Не люблю никаких сложных неожиданных изменений: от них всегда жди неприятностей	18,7	56,7
Люблю все новое, необычное: это заставляет развиваться и вообще делает жизнь интереснее	31,2	13,3
Стараюсь сам(а) отслеживать только то, что касается непосредственно моего участка работы	20,7	36,7
Стараюсь сам(а) отслеживать не только изменения на моем участке, но и в смежных областях	36,8	13,3
В нашей системе все работают «по старинке», а все новации только на уровне разговоров	1,4	30,0
Нет необходимости: в нашей сфере не бывает внезапных изменений, все делается по инструкциям	7,8	6,7
Приходится успевать за изменениями законодательства, общественных отношений, хотя и не хочется	11,9	43,3
Стараюсь по мере возможности, но все равно не успеваю	9,2	0,0
Стараюсь опережать события, чтобы не выглядеть отсталым; иногда получается удачно, иногда – нет	8,8	10,0
Стараюсь всегда работать «на опережение» и другим советую	7,6	0,0
Прекрасно ориентируюсь в потоке инновационных изменений и на работе, и в жизни	3,3	13,3
Все изменения необходимо планировать и согласовывать заранее, ничего нельзя пускать на самотек	31,1	0,0

¹⁰ Допускался выбор не более 3-х вариантов ответа.

Инновационная диспозиция чиновников в их собственных представлениях противоречива. Как и в предыдущих вопросах, эксперты оценивают их более скептически: в их представлениях чиновники если и вынуждены успевать за изменениями законодательства и общественных отношений, то из-под палки, не склонны узнавать новости с соседних участков «служебного фронта», во многом работают по старинке. Заметнее всего расхождения в оценке эмоционально-чувственного восприятия изменений на уровне «люблю – не люблю». Доля истины в этом есть: целой трети опрошенных чиновников мысль о том, что некоторые изменения принципиально не могут быть просчитаны, зафиксированы и введены в русло заранее, не приходит в голову.

Социальные изменения напрямую вторгаются в повседневную служебную деятельность чиновников. Где же они ищут ответы на нетривиальные вопросы, которые ставит жизнь? (Табл. 10.)

Таблица 10

На что склонны опираться чиновники, когда необходимо найти ответ на сложные и нестандартные вопросы профессиональной деятельности¹¹

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
На законы, иные нормативные акты, инструкции, правила	90,9	60,0
На личный опыт, наработанный годами	41,6	46,7
На советы коллег, в том числе из других государственных органов	24,3	20,0
На указания начальника	35,0	53,3
На системные теоретические знания в области управления, полученные в учебных заведениях	5,8	6,7
На отработанные и проверенные практикой технологии, приемы, стандарты	26,3	40,0
На практические знания и навыки, получаемые при повышении квалификации	16,1	13,3
На практические приемы и способы, заимствованные из практики коммерческих компаний	0,3	0,0
На литературу по управленческим наукам	1,2	0,0
На профильную литературу по конкретной отрасли народного хозяйства	5,8	0,0
На инновационные, необычные приемы, технологии, заимствованные из разных сфер жизни	6	13,3
На собственную интуицию	7,1	23,3

¹¹ Допускался выбор не более 3-х вариантов ответа.

В ответах явно прослеживается внутренняя установка на рационализацию и схематизацию профессиональной деятельности, что свидетельствует, на наш взгляд о недостаточном осознании служащими существования альтернативных, инновационных путей решения усложняющихся проблем. Судя по ответам брянских чиновников, они являют идеальный тип веберовского бюрократа. Реалистичнее оценки экспертов: не умаляя значимости закона как регулятора деятельности, они на второе место ставят указания начальника (непосредственного). Значительная доля экспертов в числе источников «служебного озарения» поименовали интуицию, определенная доля – инновационные приемы, заимствуемые чиновниками из разных сфер жизни. Таким образом, образ веберовского чиновника несколько блекнет, хотя склонность его брянских потомков искать ответы на нетривиальные вопросы «внутри системы» есть непреложный факт. Учитывая традиционный тип построения этой системы, можно утверждать, что по мере продвижения в будущем возможность извлечения этих ответов будет снижаться. По-прежнему много времени у нашего чиновника уходит на совещания с непосредственным начальником и согласование позиции с мнением первого руководителя, что наглядно видно из табл. 11.

Таблица 11

Можете ли Вы в рамках своего коллектива верно оценивать обстановку и находить приемлемые решения вопросов, возникающих по ходу деятельности, если нет возможности спросить мнения первого руководителя?¹²

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Я сам(а) могу разрешать все проблемы	12,5	6,8
С помощью непосредственного начальника найду выход из трудной ситуации	71,4	33,3
Нет, я буду ждать мнения руководителя, и только тогда действовать	7,7	53,3
Рискнем решить вопрос без оглядки на начальство	5,1	3,3
Воспользуюсь советами людей, не работающих в нашей организации, компетентному мнению которых я доверяю	2,2	0,0
Иное	1,1	3,3

Весьма ограничено пространство социального доверия: большинство респондентов – чиновников видят опору и поддержку в своем непосредственном руководителе. Добавив сюда тех, кто не рискнет принимать решения в отсутствие начальственного мнения, видим крайне неповоротливую и слабо отзывающуюся систему, которая не может чувствовать тонких флуктуаций в социуме. Ответы экспертов проясняют картину: более половины из них именно выжидательную позицию и стремление сориентироваться на мнение первого лица считают типичной стратегией для наших чиновников (53,3%, разброс в семь раз!), начальника

¹² Допускался выбор 1-го варианта ответа.

среднего звена считает «палочкой-выручалочкой» для рядового чиновника треть экспертов (вдвое меньше, чем сами чиновники). Веру в то, что госслужащие сами могут разрешать все проблемы, сохраняют 6,8% экспертов, а в их способность рискнуть при этом – 3,3%. Отказ от советов людей из других организаций, на компетентное мнение которых можно бы положиться, свидетельствует о недоверии государственных служащих всему, что исходит из внешней среды. Налицо их склонность искать ответы «внутри системы», а мнение экспертов фиксирует сервильность чиновников и отсутствие какого-либо желания рисковать и самостоятельно находить ответы на новые вопросы, которые ставит жизнь.

Практически пространство социального доверия в контексте исполнения чиновниками их служебных обязанностей ограничивается их ближайшими сотрудниками (табл. 12).

Таблица 12

Какой тип отношений сотрудников характерен для вашей организации?¹³

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Сотрудничество	81,5	40,0
Соперничество	4,4	16,7
Взаимная отчужденность	9,1	23,3
Постоянный конфликт	2,3	3,3
Иное	2,7	16,7

Собственное видение выразили 2,7% госслужащих, используя термины «холодный мир», «мелкие ссоры», «по-разному, в зависимости от обстоятельств». Эксперты настроены гораздо критичнее: обстановку «сотрудничества» в чиновничьей среде фиксируют 40,0% опрошенных, а все остальные указывают на наличие неблагоприятной обстановки в госорганах. Еще 16,7% экспертов не смогли однозначно высказаться по этому поводу, в обобщенном виде их мнение можно описать как «по-разному, в зависимости от обстоятельств и отраслевой специфики».

Каков же «образ возможного завтра» системы государственной службы? Рамки настоящей статьи не позволяют детализировать ее черты, но вопрос о необходимости и путях модернизации системы госслужбы в современной России поставить можно (табл. 13).

Таблица 13

Отношение госслужащих и экспертов к необходимости и путям модернизации системы государственной службы в современной России¹⁴

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
Принципиальные основы менять не нужно, достаточно устранить отдельные организационные ошибки, и все встанет на свои места	32	16,7

¹³ Допускался выбор 1-го варианта ответа.

¹⁴ Допускался выбор не более 3-х вариантов ответа.

Необходима радикальная реформа государственной службы	13,3	20,0
Систему госслужбы нужно модернизировать тогда, когда точно будут известны новые запросы экономики, политики, общества	29,3	10,0
Направления модернизации системы госслужбы следует продумывать на перспективу	24,4	53,3
Вообще ничего менять не следует	1,0	0,0

Невозможность законсервировать систему, оставив все, как есть, осознается всеми респондентами: лишь 10% чиновников считает, что «вообще ничего менять не следует», а эксперты такой вариант всерьез не рассматривают. Эти цифры опровергают устоявшийся миф о безоглядной приверженности чиновников к «стабильности»: как инсайдеры системы, они видят ее недостатки и понимают, что изменения неизбежны, хотя ранее мы показали неафишируемое желание чиновничества найти в госслужбе островок «свободы от реформ».

Если же изменения самой системы госслужбы не за горами, госслужащие (и эксперты тоже) справедливо хотят обозначить приоритеты этих изменений (табл. 14).

Таблица 14

Приоритетные аспекты, на которые, по мнению госслужащих и экспертов, нужно обращать внимание при реформировании системы государственной службы¹⁵

Вариант ответа	Ответы, %	
	Госслужащие	Эксперты
На требования текущей политической ситуации	26,7	26,7
На учет мнений руководителей госорганов	38,7	13,3
На учет мнений служащих среднего и низшего звена	57,1	30,0
На требования, пожелания граждан	38,5	70,0
На мнения, требования предпринимателей	5,9	10,0
На результаты научных исследований	20,7	66,7
На обстановку внутри конкретных государственных органов	39,3	30,0
Иное	0,8	6,7

Госслужащие, ссылаясь на то, что внутренняя специфика государственных органов, а также их личное мнение в периоды активного реформирования систематически игнорируется, считают необходимым учитывать внутриорганизационные аспекты. Запросы внешней среды (граждан, предпринимателей) для них вторичны, а результаты научных исследований малозначимы. Позиция экспертов рисует иную иерархию приоритетов, которыми следует

¹⁵ Допускался выбор 1-го варианта ответа

руководствоваться при реформировании системы госслужбы в современной России. Главным из них является «клиентоориентированность», требующая учитывать пожелания граждан и предпринимателей. Яснее, чем кто бы то ни было, эксперты понимают необходимость опираться на результаты научных исследований. Примерно равнозначны для них требования текущей политической ситуации и обстановка внутри конкретных государственных органов (второе вытекает из первого).

Автором были изучены факторы, влияющие на качество профессионализма государственных служащих в контексте обеспечения функциональности государственной службы. Эти факторы подразделены на пять групп: 1) политические, 2) экономические, 3) социальные, 4) внутриорганизационные и 5) личностные.

Респондентов просили оценить степень влияния каждого фактора по десятибалльной шкале (0 баллов – данный фактор не влияет на становление профессионализма государственных служащих, 10 баллов – влияет очень сильно).

Наша гипотеза о том, что все нижеперечисленные факторы имеют значение для профессионализации госслужащих, экспериментально подтвердилась: ни один фактор не получил нулевой оценки. Наименьшее значение (3,4 балла) получил фактор «влияние политической оппозиции», а наивысшие – от 6,9 до 8,2 балла – факторы, связанные с образовательным уровнем чиновников.

Таблица 15

Оценка влияния политических факторов на уровень профессионализма государственных служащих. Сравнительный анализ мнений госслужащих и экспертов (min = 1, max = 10)

Фактор	Сила влияния, в баллах	
	Оценка госслужащих	Оценка экспертов
Тип государственной власти	5,1	5,4
Требования правящей партии	5,0	6,5
Законодательная регламентация службы	6,6	7,1
Объем и характер полномочий служащих	6,3	6,3
Влияние политической оппозиции	3,4	3,4
Режим власти и политики	4,9	6,1
Легитимность власти	4,9	5,6
Ресурсы	6,0	6,7
Стиль государственного управления	5,6	6,6
Социальная и правовая защита госслужащих	6,8	6,9

1. В группе *политических* факторов (табл. 15) наименьшие значения силы влияния в представлении госслужащих получил фактор «влияние политической оппозиции» (3,4 балла), а также «легитимность власти» и «режим власти и политики» (по 4,9 балла), наибольшие значения – «законодательная регламентация

службы» (7,1 балла) и «социальная и правовая защита служащих» (6,8 балла). Таким образом, чиновники в массе своей считают важнейшими ориентирами своего профессионального развития законодательство, устанавливающее рамочные требования к профессионализму и компетентности, и законодательно установленные гарантии вознаграждения за надлежащее качество профессиональной служебной деятельности. Почти не уступает по значимости фактор «ресурсы» (6,7 балла), иными словами, возможность служащих распоряжаться ресурсами (организационным, информационным, финансовым, административным) четко коррелирует в их сознании с уровнем профессионализма. Эксперты в сравнении с чиновниками заметно выше оценили степень влияния «чисто» политических факторов: «требования правящей партии» – 6,5 балла (госслужащие – 5,0), «режим власти и политики» – 6,1 балла (4,9), «стиль государственного управления» – 6,6 балла (5,6), «требования правящей партии» – 6,5 (5,0 балла).

В целом обращает на себя внимание тот факт, что эксперты сочли политическую составляющую более значимой, что вполне объяснимо: базисные условия функционирования системы государственной службы задает именно политическая власть, а требования к уровню (качеству) профессионализма включают и неформальные составляющие, которые госслужащим как инсайдерам системы трудно артикулировать.

Таблица 16

Оценка влияния экономических факторов на уровень профессионализма государственных служащих (min = 1, max = 10)

Фактор	Сила влияния, в баллах	
	Оценка госслужащих	Оценка экспертов
Необходимость государственного регулирования экономики	5,8	5,7
Административные барьеры	4,9	6,2
Необходимость проводить контроль и надзор	6,2	6,8
Бюджет и финансирование системы госслужбы	7,7	6,0
Прозрачность системы госзакупок	4,8	5,6
Разрыв уровня доходов населения и чиновников	5,6	6,6
Денежное содержание, премии, льготы, привилегии госслужащих	7,4	6,9

2. В группе *экономических* факторов (табл. 16) наименьшие значения силы влияния в представлении госслужащих получили факторы «прозрачность системы госзакупок» (4,8 балла) и «административные барьеры» (4,9 балла), наибольшие значения – «бюджет и финансирование госслужбы» (7,7 балла) и «денежное содержание, премии, льготы, привилегии госслужащих» (7,4 балла). Таким образом, итоги бессистемной «менеджеризации» системы

госслужбы принесли неожиданные и незапланированные авторами административных реформ плоды: служащие быстро усвоили экономикоцентричный тип мышления применительно к личному финансовому благополучию и считают денежный фактор главным стимулом профессионального развития. Эти же два фактора с точки зрения экспертов менее значимы (6,8 и 6,9 балла соответственно). «Необходимость государственного регулирования экономики» как фактор, требующий углубления и актуализации знаний в экономической сфере, неожиданно получил низкие оценки (5,7-5,8 балла).

Оценки, присвоенные экономическим факторам экспертами, более взвешены (разброс значений между минимальным и максимальным составляет 1,1 пункт). Статистически значимые расхождения отмечены только для упомянутых финансово-бюджетных факторов.

Таблица 17

Оценка влияния социальных факторов на уровень профессионализма государственных служащих (min = 1, max = 10)

Фактор	Сила влияния, в баллах	
	Оценка госслужащих	Оценка экспертов
Потребности граждан	5,7	4,9
Уровень и качество жизни	6,9	6,4
Предкризисное и кризисное состояние экономики	6,0	5,9
Состояние преступности	4,4	5,1
Национальная безопасность	4,6	4,7
Демографические процессы	4,3	4,5
Наука	5,5	5,4
Образование	6,9	7,9
Культура	5,9	6,8
Нравственное здоровье общества	6,1	7,2
Экологическая обстановка	5,0	4,3
Здравоохранение	6,0	4,9

3. В группе *социальных* факторов (табл. 17) наименьшие значения силы влияния в представлении госслужащих получили факторы «демографические процессы» (4,3 балла), «состояние преступности» (4,4 балла) и «национальная безопасность» (4,6 балла). Это свидетельствует о том, что в представлении чиновников указанные сферы социальной жизни не воспринимаются как проблемные и требующие профессионального анализа и целенаправленных организующих воздействий. Наибольшее значение, по их мнению, имеют такие факторы, как «уровень и качество жизни» и «образование» (по 6,9 балла). Полагаем, что первый из указанных факторов интегративно воплощает в себе социальные запросы общества, в первую очередь экономического характера, на которые госслужащим так или иначе приходится отвечать. Второй же, «образование», значим потому, что кроме национальной образовательной системы, в которую подготовка госслужащих интегрирована в качестве

компонента, никто больше не производит специалистов для сферы государственной службы.

В целом эксперты отдают несколько большее предпочтение социокультурным факторам профессионализации государственных служащих (образование, культура, нравственное здоровье общества), статистически значимые расхождения по этим параметрам составляют 0,9-1,1 пункта. Сами госслужащие предпочтение отдали потребностям граждан, уровню и качеству жизни, а также экологии и здравоохранению (разброс значений от 0,5 до 1,1 пункта).

Таблица 18

Оценка влияния внутриорганизационных факторов на уровень профессионализма государственных служащих (min = 1, max = 10)

Фактор	Сила влияния, в баллах	
	Оценка госслужащих	Оценка экспертов
Организация труда	7,6	7,7
Компетентность персонала	7,9	8,3
Служебная мотивация	7,2	8,0
Норма управляемости	6,2	5,5
Морально-психологический климат	7,6	7,3
Образовательный уровень	7,7	8,2
Стаж (опыт) службы	7,3	8,2
Дисциплина	7,0	6,9
Степень открытости	5,7	6,1
Нравственность служащих	6,6	7,1
Перспективы карьерного роста на госслужбе	7,6	7,1

4. В группе *внутриорганизационных* факторов (табл. 18) наименьшие значения силы влияния в представлении госслужащих получили факторы «степень открытости» (5,7 балла) и «норма управляемости» (6,2 балла). Это индикатор серьезных проблем как во взаимодействии государственных органов с внешней средой, так и во внутренней структуре данных органов. Наибольшее значение, по их мнению, имеют факторы «компетентность персонала» (7,9 балла) и «образовательный уровень» (7,7 балла).

В целом эксперты отдают несколько большее предпочтение таким факторам профессионализации государственных служащих, как образовательный уровень, стаж (опыт) службы и служебная мотивация, статистически значимые расхождения по этим параметрам составляют 0,5-0,9 пункта. Сами госслужащие отдали предпочтение «перспективам карьерного роста на госслужбе» (разница в 0,5 пункта).

Оценка влияния личностных факторов на уровень профессионализма государственных служащих. Сравнительный анализ мнений госслужащих и экспертов (min = 1, max = 10)

Фактор	Сила влияния, в баллах	
	Оценка госслужащих	Оценка экспертов
Масштаб личности	6,0	6,6
Целеустремленность	7,7	7,4
Рефлексивность	7,0	6,6
Коммуникативность	6,5	6,2
Развитая идентичность	5,9	6,3
Инновационная диспозиция	7,1	6,7
Владение техникой, информационными технологиями	7,8	7,5
Социальная ответственность	6,7	7,3
Этичность	6,4	6,3
Способность к самоорганизации	7,1	7,8
Креативность	5,7	6,3
Открытость	5,5	6,1
Обучаемость	7,7	7,5
Уровень эмоциональной устойчивости	7,0	6,9
Физическое здоровье	6,9	6,3

5. В группе *личностных* факторов (табл. 19) наименьшие значения силы влияния в представлении госслужащих получили факторы «открытость» (5,5 балла), «креативность» (5,7 балла) и «развитая идентичность» (5,9 балла). Это свидетельствует о наличии серьезных внутренних препятствий для инновационного переустройства системы государственной службы в России. Наибольшее значение, по их мнению, имеют такие факторы, как «владение техникой, информационными, компьютерными технологиями» (7,8 балла), «целеустремленность» и «обучаемость» (по 7,7 балла). Эксперты первое место отдали «способностям к самоорганизации» (7,8 балла), второе место – тем же факторам, что и чиновники (7,4 и 7,5 балла соответственно).

В целом эксперты отдают несколько большее предпочтение таким факторам профессионализации государственных служащих, как «масштаб личности» (6,6 балла), «открытость» (6,1 балла), «креативность» (6,3 балла), «способность к самоорганизации» (7,8 балла) и, что самое важное, «социальная ответственность» (7,3 балла).

В заключение мы попросили экспертов оценить общий уровень кадровой политики в государственных органах Брянской области (как в федеральных, так и в региональных). «Скорее низкий, чем высокий» – так оценили его 60,% экспертов, «низкий» – 16,7%. Умеренный оптимизм выразили всего 23,3% экспертов, а

однозначно положительной оценки не дал ни один. Полагаем, что опрос респондентов из числа госслужащих показал бы еще более тревожную картину.

Тревожность – таков основной лейтмотив выводов нашего исследования. Как отмечал проф. В.Л. Романов, «тревожное чувство порождает императив познания» [6]. Познание источников проблем профессионализма государственных служащих способно уменьшить эту тревогу, приблизить нас к выходу из лабиринта проблем, в котором рискуют заблудиться государственные служащие современной России.

Выводы

1. Установлено, что государственные служащие в Брянской области склонны весьма высоко оценивать уровень профессионализма регионального кадрового корпуса. В качестве основной ценности ими декларируется соблюдение требований законодательства.

2. Экспертами профессиональный уровень чиновников оценивается более скептически. Нарисованный чиновниками автопортрет веберовского бюрократа в экспертном представлении несколько размывается и обретает черты патерналистской модели.

3. Ряд опрошенных нами экспертов предположили, что выявленные на уровне Брянской области тенденции, скорее всего, будут характерны и для других регионов России.

4. Определено значение факторов, влияющих на качество профессионализма государственных служащих. Их перечень не является исчерпывающим. В условиях ускорения темпов социально-инновационных изменений сила и характер влияния данных факторов будет варьировать в широких пределах.

5. Эмпирически подтверждено предположение о том, что государственными служащими не осознается факт ускорения социальной динамики, рост уровня сложности объекта управления. Выявлен традиционалистский паттерн «реактивного реагирования» госслужащих на изменения в политике, социуме, хозяйственной жизни.

6. Традиционная веберовская модель рациональной бюрократии и концепция нового государственного менеджмента, на основе которых построена современная система госслужбы в России, ограничены в способности формировать профессионализм государственных служащих, поскольку не учитывают важность сложных трансформаций современного российского общества.

Список литературы

1. *Абакаров Д.К.* Государственная служба в контексте проблем профессионализации государственных служащих // Образование и о-во. 2012. № 5 (76). С. 4-12.
2. *Абакаров Д.К.* Модельный подход в стратегии и тактике модернизации качества профессионализма государственных служащих [Электронный ресурс] // Социология и о-во: глоб. вызовы и регион. развитие: Материалы IV Очередного Всерос. социол. конгр. М.: РОС, 2012. 1 CD ROM.

3. *Абакаров Д.К.* Теоретико-методологические основания изучения профессионализма государственных служащих в контексте социальных изменений // Образование и о-во. 2011. № 3 (68). С. 73-79.

4. *Зобнин А.В.* О безопасности политико-управленческого процесса: к дизайну политического решения в органах государственного и муниципального управления Российской Федерации // *Ars Administrandi*. 2010. № 2. С. 55-65.

5. *Красильников Д.Г., Троицкая Е.А.* Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // *Ars Administrandi*: Ежегодник – 2009. Пермь, 2009. С. 74-84.

6. *Романов В.Л.* Управление и самоорганизация в процессе административной реформы [Электронный ресурс]. URL: <http://spkurdyumov.narod.ru/Romanov33.htm> (дата обращения: 20.01.2013).