Н.В. Воронкова

СОЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Почти три года назад в России началась масштабная реформа органов государственной власти. Однако результаты исследований состояния системы государственного управления свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 г. чиновничество названо замкнутой и подчас надменной кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса. В этом документе основными задачами определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

Главной фигурой, способствующей повышению эффективности государственного управления, должен стать государственный служащий. Однако известно, что само по себе обладание ресурсами, пусть даже стратегическими, еще не гарантирует конкурентных преимуществ, не позволяет автоматически получить желаемые результаты. К переменам в современных условиях осуществления административной реформы сможет адаптироваться только персонал, способный постоянно совершенствоваться. Для этого нужна система управления, ориентированная на развитие социального потенциала государственной службы. Наиболее общими признаками, характеризующими социальный потенциал любой организации, является система социальных взаимодействий, создаваемая организацией посредством грамотной кадровой политики, позволяющая персоналу в полной мере и с максимальной эффективностью реализовать свои способности.

Социальный потенциал организации – это характеристика отношений и деятельности субъекта управления, направленных на соз-

дание условий и системы взаимодействий, способствующих реализации персоналом всего объема знаний, навыков, физических и психологических сил, раскрытия своих способностей и их трансформации в реальный фактор продуктивной и эффективной деятельности.

В современных условиях социальный потенциал становится важнейшим конкурентным преимуществом любой организации. Не являются исключением и государственные органы. Это обстоятельство повышает требования к работе с персоналом в органах государственной власти, прежде всего, к кадровой политике в целом и управлению персоналом в частности. Поэтому главная задача руководителей всех уровней и системы управления персоналом – суметь раскрыть этот потенциал, постоянно его наращивать и эффективно использовать. Однако, как ни парадоксально, изучение социального потенциала государственной службы остается слабым звеном среди других вопросов процесса управления государственной службой.

Изучение и исследование реального социального потенциала организации может опираться как на теоретические положения, в которых представлена его структура, признаки, показатели, так и на результаты социологических исследований состояния его элементов. Сегодня прикладная социология дает достаточно фактического материала, на основе которого можно выявить состояние социального потенциала организации. Так, опираясь на результаты комплексного социологического исследования по актуальным проблемам государственной гражданской службы и кадровой политики, проведенного учеными кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2006 г., можно показать, каковы некоторые характеристики социального потенциала государственной службы[1].

Образовательный уровень государственных служащих довольно высок. Большинство служащих, замещающих государственные должности в федеральных органах исполнительной власти, имеют высшее образование (71,8%), 1,3% из них имеют ученую степень.

[1] Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации: республиках Мордовия, Северная Осетия – Алания, Тыва, Саха (Якутия), Хакасия, в Ставропольском крае, областях – Архангельской, Брянской, Волгоградской, Калужской, Магаданской, Новосибирской, Орловской, Псковской, Челябинской, городах Москва и Санкт-Петербург. Всего опрошены 1102 человека. Данные приведены в процентах от числа ответивших на каждый предложенный вопрос. Руководитель проекта – доктор социологических наук, профессор А.И. Турчинов. Руководитель социологического исследования – доктор социологических наук, профессор К.О. Магомедов.

Сами государственные служащие довольно высоко оценивают уровень своей квалификации. Так, 72% опрошенных отметили, что выполняемая работа соответствует уровню их квалификации и лишь 3,6% признались, что их квалификация ниже выполняемой работы.

В то же время специалисты отмечают низкое качество полученного государственными служащими образования, ссылаясь на то, что профильное образование – зачастую второе высшее либо дополнительное, а его качество оставляет желать лучшего.

Кроме того, зачастую одно из основных требований к кандидатам на замещение должности государственной службы, установленных Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – соответствие квалификационным требованиям – просто игнорируется руководителями государственных и муниципальных структур.

Чрезвычайная проблема качества образования государственных служащих нашла отражение и в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2006 г. «Следует создать систему объективного, независимого внешнего контроля за качеством получаемых знаний», – отметил Президент Российской Федерации.

Но одновременно необходимо отметить и высокую мотивацию государственных служащих к повышению профессиональных знаний. Так, большинство опрошенных (71,5%) проходили профессиональную переподготовку за последние пять лет и хотели бы обучаться в дальнейшем. Однако многие из них отметили, что она практически не влияет на продвижение государственного служащего по карьерной лестнице. 43,6% опрошенных считают, что профессиональный рост зависит только от результатов предыдущей работы и лишь 23,9% связывают обучение с продвижением по службе.

Что касается стажа работы в государственных органах, то среди исследователей сложилось два мнения. Одни из них полагают, что чем продолжительнее стаж работы в государственных органах, тем выше квалификация работников, следовательно, при анализе качества кадрового потенциала большой стаж необходимо рассматривать как достоинство. Другие же отмечают, что большая численность госслужащих со стажем более 15 лет свидетельствует о том, что они начали свою трудовую деятельность в органах управления командно-административной системы, что препятствует их пониманию новых перспектив и требований. Мы полагаем, что необходимо оптимальное сочетание. Разработка показателей оптимальной модели распределения государственных служащих по стажу работы является актуальной проблемой формирования социального потенциала государственной службы.

Удовлетворенность государственных служащих денежным содержанием, условиями труда, а также возможностями, предоставляемыми для реализации своих потребностей в общественном признании, яркий показатель мотивационного потенциала.

Анализ результатов социологических исследований, проведенных в 1997 – 2006 гг. учеными кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, свидетельствует об удовлетворенности государственными служащими работой (см. табл. 1)

Таблица 1

Удовлетворенность государственных служащих работой (%)

Варианты ответа	1997 г.	2001 г.	2006 г.
Удовлетворены	18,4	14,3	23,9
Скорее удовлетворены, чем не удовлетворены	57,1	52,8	50,2
Скорее не удовлетворены, чем удовлетворены	16,7	18,1	18,9
Не удовлетворены	2,8	6,1	4,7
Затруднились ответить	5,0	8,7	2,3

Большинство (около 63,3%) государственных служащих не удовлетворены оплатой труда, и это основная причина неудовлетворенности служащих местом работы. Вопреки мнению, что на государственную службу идут в основном из-за высокой зарплаты, а также будущих льгот и привилегий, эти причины выбора места работы указали только 14,7% служащих; 74,2% указали, что для повышения эффективности работы необходимо повысить заработную плату госслужащим, что позволило бы избежать текучести кадров. Неудовлетворены государственные служащие и социальным обеспечением, особенно жильем (50,8%).

Таким образом, существующая система удовлетворения материальных потребностей государственных служащих не выполняет стимулирующую функцию, не работает на формирование благоприятных условий для деятельности государственного служащего в государственном органе.

Аналогично складывается ситуация и с творческими мотивами. Примерно 40% государственных служащих выбрали работу в органах государственной власти, чтобы реализовать профессиональный потенциал. Однако около половины неудовлетворенных работой в государственных органах видят причину этого в нереализованности своего потенциала. Это свидетельствует о том, что кадровая политика в государственном органе не нацелена на полноценное включение возможностей служащего в деятельность государственной

службы. Об этом же свидетельствуют и результаты социологических исследований. Так, современную кадровую политику государственного органа считают неэффективной 51,4% опрошенных государственных служащих.

Несмотря на то что большинство респондентов считают необходимым творческий подход к делу для исполнения должностных обязанностей, творчество в качестве критерия оценки качества работы госслужащего они ставят только на четвертое место после добросовестного отношения к работе, высокого качества работы и соблюдения дисциплины. Отсюда следует противоречие: с одной стороны, государственные служащие нуждаются в творческой самореализации, с другой – они понимают невозможность истинно творческой работы в органах государственной власти.

Довольно низка на сегодняшний день и общественная мотивация или мотивация достижения. Вопреки распространенному общественному мнению, немного государственных служащих (8,6%) причисляют себя к элите общества. Большинство служащих признают, что сегодня чиновник не пользуется авторитетом, а государственная служба не воспринимается как влиятельная в обществе сила. Своим социальным статусом довольны только 14,7% респондентов, а 63,2% государственных служащих убеждены, что авторитет государственной службы в обществе необходимо повышать.

Поэтому абсолютно логичным представляется безразличие государственных служащих к интересам граждан и общества в целом. Так, на вопрос: «Чем, по вашему мнению, преимущественно руководствуются служащие вашего государственного органа при выполнении должностных обязанностей?», большинство опрошенных (54,3%) ответили, что руководствуются указаниями непосредственного руководителя; далее идут законы и иные нормативные акты (около 45%) и личная ответственность за порученное дело (31,2%). Интересами общества руководствуются лишь 8,1%.

Еще недавно большинство госслужащих отмечали, что выбрали эту работу, стремясь к стабильности положения. И действительно, государственная служба представляется многим (55,7%) гарантом постоянной работы. Но многочисленные реорганизации, вызванные административной реформой последних лет, повлекшие нестабильность положения государственных служащих, привели к тому, что в их среде стали преобладать настроения тревожности и пессимизма относительно своего будущего (50,9% опрошенных).

На состояние социального потенциала организации существенное влияние оказывает стиль руководства в организации. Согласно опросам, 48,7% опрошенных государственных служащих определили стиль руководства в системе государственной службы как бюро-

кратический или административный, подчеркнули закрытость государственной службы, ее иерархичность и жесткую централизацию. Следовательно, можно констатировать, что ценности государственной службы остались такими же, как и при существовании административно-командной системы. Наименее свойственны государственному служащему такие качества, как способность идти на риск, инициативность, новаторский подход к делу.

Важно, что из основных качеств, которыми должен обладать государственный служащий, респонденты выделили профессионализм. Отвечая на вопрос, какие меры необходимо предпринять для повышения эффективности государственной службы, чаще всего (кроме требования повысить денежное содержание) госслужащие отмечали обеспечение высокого уровня профессионализма государственных служащих (32,4%).

Ценности, пропагандируемые современным менеджментом – открытость государственной службы, инновационность, самоуправление и децентрализация, – в настоящее время практически не поддерживаются в российской государственной гражданской службе. Так, на вопрос о степени важности гласности 10,3% респондентов ответили, что эта ценность не важна, а среди умений и навыков государственных служащих наименее развитыми назвали такие навыки, как освоение опыта других структур и умение работать в команде. А ведь последнее из перечисленных качеств – основная составляющая социального потенциала любой организации.

Социальные отношения и связи, порожденные коллективной деятельностью с учетом особенностей каждого служащего, могут и должны в определенных условиях порождать эффект, усиливающий социальный потенциал государственной службы в целом. Ведь без благоприятных и хотя бы минимально необходимых социальных взаимодействий и условий люди не смогут существовать на государственной службе, следовательно, не смогут решать профессиональные задачи, которые определены ее предназначением. Чем благоприятнее условия для реализации человеком его способностей, тем больше отдача от его труда, тем эффективнее его работа.

К сожалению, формированию системы социальных взаимодействий в органах государственной власти сегодня не уделяется должного внимания. И это отмечают сами государственные служащие. Так, 24,6% опрошенных назвали причиной неудовлетворенности своей работой морально-психологический климат в коллективе и отношения с руководством. Кроме того, в качестве причины возникающих в организации конфликтов респонденты указали конфликты между руководителем и подчиненным (23,4%) и межличностные конфликты (31,5%). Но что немаловажно: мнения экспертов в обла-

сти государственной службы по этим же вопросам расходятся с мнением рядовых государственных служащих. Так, на вопрос о причинах неудовлетворенности государственными служащими своей работой только 11,9% экспертов назвали неудовлетворенность морально-психологическим климатом в коллективе, а в качестве причины конфликтов в организации только 19,2% назвали межличностные конфликты. Получается, что субъект управления не владеет реальной ситуацией или не хочет ее увидеть. От этого непонимания страдают и государственные служащие, и простые граждане, ведь при неправильной кадровой политике интересы человека и интересы организации имеют весьма мало общего. В этих условиях социальные отношения в организации не способны превратить имеющийся потенциал в реальный фактор эффективности и результативности деятельности государственного органа.

Современная государственная гражданская служба Российской Федерации обладает необходимыми предпосылками для формирования социального потенциала. Однако его формирование и особенно реализация блокируются условиями и механизмами востребования, которые во многом связаны с кадровой политикой и управлением персоналом. Казалось бы, имеются необходимая законодательная база и достаточно высокий уровень профессионального образования государственных служащих, но механизмы реализации пока не эффективны. Отсутствуют научно обоснованная социальная модель работы этих механизмов и программы их формирования в системе нормативных правовых актов, а положения в принимаемых законодательных актах, которые должны их содержать, носят чисто декларативный характер. Российская государственная служба в настоящее время практически неуправляема, а государственные служащие немотивированны на исполнение своих функций. Основным мотивом их деятельности является сохранение стабильности собственного положения.

Анализ результатов исследования свидетельствует о наличии в настоящее время неблагоприятных тенденций и процессов, которые отрицательно сказываются на формировании системы управления государственной службой и неблагоприятно воздействуют на развитие и использование социального потенциала государственной службы.

Наиболее характерными примерами проявления этих тенденций являются:

– несовершенство правового обеспечения государственной службы;

– при назначении на государственные должности зачастую игнорируются требования закона, касающиеся соблюдения квалификационных требований;

– несовершенство механизма мотивации государственных служащих;

– значительные диспропорции между количеством и качеством подготовленных специалистов и реальными возможностями использования приобретенного ими профессионального опыта в практической деятельности;

– отсутствие ответственности руководителей государственных и муниципальных структур за невостребованность профессиональных качеств персонала;

– преобладание в кадровой политике протекционистских начал, что создает реальную угрозу господства непрофессионализма и деструктивного профессионализма в сфере государственного и муниципального управления, депрофессионализации управленческих процессов на разных уровнях.

В целом же задачи, сформулированные в концепции административной реформы и закрепленные в законодательной базе, на наш взгляд, вполне соответствуют требованиям времени. Способствовать их решению, по нашему мнению, может только развитие и рациональное использование социального потенциала государственной службы.