И.А. Любомудров

ТРАНСФОРМАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОРИЕНТАЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Профессия представляет собой особый вид знаний и опыта, полученных человеком в результате образования и практики трудовой деятельности и направленных на осуществление профессиональной деятельности. Профессия требует от человека наличия специальных знаний, квалификации, т. е. уровня профессиональной подготовки, стажа. И хотя основным мотивом человека к труду остается обеспечение достаточных условий жизни, целью профессиональной деятельности является не только получение материального вознаграждения, но и карьерный рост, повышение квалификации, профессионализма.

В результате теоретического рассмотрения профессиональной деятельности человека было выявлено, что государственная служба представляет собой ее особый вид, отличающийся от других повышенной социальной ответственностью служащего и связанными с ней многочисленными ограничениями, закрепленными социальными нормами и законодательно. Чиновники, например, юридически лишены права заниматься иной профессиональной деятельностью, кроме образовательной, научной и творческой. Существует множество социальных требований, таких как наличие сильной гражданской позиции, сознание социальной значимости своей службы, чувства справедливости и патриотизма и т. д.

Исторический опыт рассмотрения государственной службы показывает, что на практике чиновники обладают определенным складом характера, обусловленного спецификой служебных обязанностей: рутинной работой с бумагами, ограниченностью собственных полномочий, множеством соблазнов и т. п. Поэтому на протяжении всей истории бюрократии имели место различные отклонения, нарушения, превышения, снижающие эффективность самого института государственной службы своей массовостью. Человеческие слабости чиновников стали причиной не только негативных стереотипов в массовом сознании, но и постоянного внимания со стороны различных наук.

В современной России научное изучение государственной службы особенно актуально на фоне реализуемой Федеральной целевой

программы «Административная реформа», имеющей своей целью повышение эффективности органов государственной власти. Однако при детальном рассмотрении предлагаемых Программой преобразований были выявлены несоответствия задач реформы реальным проблемам государственной службы.

Поставленные в начале реформирования ориентиры – разграничение функций между органами власти, а также между регионами и Центром, исключение дублирующих функций, ограничение государственного вмешательства в сектор экономики – не только не оказали повышающего эффективность воздействия, но и привели к снижению многих показателей. В то же время существовавшие проблемы эффективного функционирования государственных органов приобрели устойчивый характер. Среди подобных проблем:

– низкое качество государственных услуг;

– «клановый» тип поступления на службу;

– недостаточный уровень образования и освоения современных информационных технологий;

– низкий престиж государственной службы;

– материальная незаинтересованность служащих в качестве выполнения служебных обязанностей;

– высокий уровень коррумпированности и должностной преступности, корпоративная замкнутость служащих и т. д.

Последствия, вызванные сохранением указанных проблем, проявляются практически во всех сферах жизни общества. Недобросовестность и недостаточный профессионализм государственных служащих приводят к различным социальным напряженностям. Граждане углубляют свое негативное отношение к власти, не получая должной поддержки, неся огромные временные и денежные затраты на преодоление так называемого административного барьера. В результате усугубляется отчужденность института государственной службы от общества, падает уровень доверия. Реальная ситуация такова, что государственная служба функционирует скорее для самообеспечения, чем для удовлетворения интересов граждан.

Необходимость применения научной основы в реформировании вызвана также тем, что методологические подходы дают возможность структурно рассмотреть объект исследования, выявить проблемные места и выработать систему корректирующего воздействия. Социология позволяет это осуществить методами социологического анализа данных, полученных в результате опросов, интервью, статистики, наблюдения и др.

Используя структурно-функциональный, деятельностный, поведенческий и другие методологические подходы, было выявлено, что служащий постоянно и неосознанно пребывает в процессе ориенти-

рования, деформируя собственную систему представлений. В рамках его профессиональной деятельности это выражается в том, что актуальные в настоящий момент ориентации чиновника формируют решающий мотив к действию.

Применение социологического подхода к изучению структуры профессиональных ориентаций позволило структурировать ориентации по различным социально значимым критериям. На основе имеющегося научного видения общества в четырех сферах – социальной, политической, экономической и культурно-духовной – была составлена соответствующая типология профессиональных ориентаций.

Каждый из четырех типов был операционализирован, в результате чего с учетом имеющегося опыта социологических исследований государственной службы были выделены социологические показатели эмпирического изучения профессиональных ориентаций чиновников. Так, например, часто задаваемый служащим вопрос о престиже их профессиональной деятельности был отнесен в социальную группу показателей, а вопрос об удовлетворенности заработной платой – к экономическим ориентациям. Некоторые из видов профессиональных ориентаций в социальной сфере и соответствующие им показатели и индикаторы изучения приведены в таблице.

Типы профессиональных ориентаций	Виды профессиональных ориентаций	Социологические показатели изучения	Социологические индикаторы
Социальные ориентации	Престиж	Считаете ли вы престижной работу в органах власти?	1. Вполне престижна. 2. В чем-то престижна, в чем-то нет. 3. Не престижна. 4. Затрудняюсь ответить.
	Условия работы	Какие из следующих условий работы вас не удовлетворяют?	1. Возможности для самореализации. 2. Эффективность выполняемой работы. 3. Престиж занимаемой должности. 4. Четкость служебных обязанностей. 5. Взаимоотношения в коллективе.
	Образование	Соответствует ли уровень вашего образования должностным требованиям?	1. Полностью соответствует. 2. В основном соответствует. 3. Не вполне соответствует. 4. Полностью не соответствует. 5. Затрудняюсь ответить.

Таким образом, в результате операционализации основных типов профессиональных ориентаций можно получить социологический инструментарий для комплексного изучения профессиональной деятельности государственных служащих.

На основе реализованных исследований Социологического центра Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации[1] был проведен вторичный анализ данных по показателям, попадающим в состав структуры профессиональных ориентаций. В результате стало очевидным несоответствие проводимых реформ реальным проблемам.

Структура профессиональных ориентаций государственных служащих оказалась весьма деформированной относительно идеальной модели. Многие ориентации значительно смещены в сторону отчуждения от интересов общества, строительства демократии, поддержки реформ и т. п. В оценках самих чиновников четко прослеживается пессимистическое настроение в отношении проводимых преобразований, а также значительна неудовлетворенность как условиями труда, так и его эффективностью.

Профессор В.Э. Бойков по результатам одного из исследования РАГС написал: «Эффективность своей служебной деятельности чиновники усматривают в исполнении ими сугубо канцелярских и бюрократических процедур, в основном не связанных с реализацией государственных интересов и, тем более, с оказанием государственных услуг гражданам и организациям. Фактически сложилась известная в прошлом ситуация превращения чиновников в своеобразные "винтики" машины[2]». Действительно, государственный аппарат представляется закрытой системой, функционирующей преимущественно в корпоративных интересах, притом что большинство его основополагающих функций практически не выполняется.

Причины такого несоответствия государственной службы своим целям были обнаружены во всех типах профессиональных ориентаций. В социальной сфере: от недостаточного престижа статуса государственного служащего до низкого образовательного уровня чи-

[1] Исследования Социологического центра РАГС: «Кадровый потенциал государственной службы Российской Федерации» проведены в 1997-м и 2003 гг.; «Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ» – в 2003-м и 2006 гг.; «Отношение населения к деятельности органов государственной власти и муниципального управления по оказанию государственных услуг физическим лицам» – в 2005 г.; «Формирование многопартийности в контексте становления гражданского общества в России» – в 2005 г. и др.

[2] Социология власти: Вестник социологического центра РАГС. 2003. № 1. С. 22.

новников и пассивной гражданской позиции. В области экономических ориентиров высоки показатели, касающиеся распространения коррупции и других должностных нарушений; значителен уровень неудовлетворенности доходами. В сфере политики: высокая степень вовлеченности государственных служащих в политические процессы (выборы, партии и т. п.), неуверенность в перспективе демократического строительства и т. д. Культурно-духовные ориентиры чиновников наиболее подвержены деформации: нивелированы многие ценности, такие как справедливость, честность, служение гражданам, правдивость, порядочность и др.

Эффективному функционированию органов власти препятствуют не только причины, кроющиеся в профессиональных ориентирах государственных служащих, но и проблемы самой системы государственной службы. Так, например, рутинность документооборота значительно смещает структуру профессиональных ориентиров в сторону канцеляризма, бюрократизма. «Вполне естественно, – пишет доктор экономических наук, профессор, действительный государственный советник Российской Федерации I класса А.Е. Бусыгин, – что в рейтинге некоторых норм и правил служебного поведения на первом месте стоит добросовестное отношение к работе. Все прочие качества (честность, доброжелательность, справедливость и др.) имеют меньший рейтинг»[1].

Особенно важную роль в изучении структуры профессиональных ориентаций играет анализ ее динамики. Рассмотренный период с 1997-го по 2006 гг. показал, что большинство принимаемых в рамках административной реформы мер не получили положительных результатов, более того, ситуация лишь усугубилась. Были выявлены основные тенденции в развитии структуры профессиональных ориентаций: падение престижа государственной службы; усиление индивидуалистических настроений на службе; неудовлетворенность доходами от государственной службы; разочарование в реформах и пессимизм в отношении их перспектив; рост коррупции и других видов должностных нарушений; низкий уровень культуры нивелирование ценностей и т.д.

Однако из результатов проведенных исследований видно, что в развитии структуры профессиональных ориентаций имеются и положительные тенденции: чиновники адекватнее оценивают собственную эффективность, четко представляют проблемы, препятствующие росту эффективности.

Вопрос изучения эффективности государственных органов стоит особенно остро в условиях административной реформы. Расходуя

[1] *Бусыгин А.Е.* Государственная служба: взгляд изнутри. М., 2003.

бюджетные средства на мероприятия по реформе, безусловно, хотелось бы видеть конкретные результаты. Всего выявлено три критерия оценки эффективности деятельности государственных органов, а точнее, оказания государственных услуг. Первый – изучаемый социологическими методами критерий общественного мнения. Регулярные опросы граждан их отношения к качеству оказываемых различными органами власти услуг позволяют проследить динамику общественного мнения, выявить положительные и отрицательные перемены. Правительством РФ ставится задача повысить основные показатели общественного мнения в три раза к 2008 г. Второй и третий критерии: степень сложности преодоления административного барьера и международные рейтинги по критерию GRICS.

При мониторинговом типе исследования динамики структуры профессиональных ориентаций государственных служащих и общественного мнения по вопросам качества государственных услуг возможно четкое отслеживание реакции объекта реформирования на управленческие или реформаторские воздействия. При этом тенденции в развитии профессиональных ориентаций выступают основой для преобразований, в то время как общественное мнение является индикатором эффективности этих преобразований.

Таким образом, трансформации профессиональных ориентаций государственных служащих представляют собой не только предмет социологического изучения, но и действенное средство административного реформирования.

К сожалению, при изучении профессиональных ориентаций государственных служащих большое внимание уделяется социально-экономическим и политическим аспектам, в то время как культурно-духовные ориентиры зачастую остаются вне поля зрения исследователей. Ценностная структура, воспитанная в человеке, привитая корпоративным духом, – возможно, это и есть тот самый ориентир, к которому необходимо устремлять реформирование системы государственной власти.