

Керем МАГОМЕДОВ

Эффективность системы власти. Социологический ракурс

Современная ситуация в сфере государственного и муниципального управления в России характеризуется высоким уровнем проблемности. Достижение стабильности и устойчивого развития российского общества во многом связано с созданием эффективной системы власти в стране, но процессы формирования действенной власти в современной России проходят в сложных условиях, под воздействием различных факторов внутреннего и внешнего характера.

К **внутренним факторам** можно отнести:

- затянутость и конечную неопределенность результатов проводимой в стране административной реформы;
- недостато÷ный уровень системности и последовательности государственной кадровой политики, следствием ÷его является хроническая неуверенность и тревожность государственных и муниципальных служащих;
- неполную институциональную обеспеченность функционирования государственных и муниципальных органов власти и управления, а также невысокий уровень их организационной культуры;
- слабое взаимодействие между государственной и муниципальной службой и разобщенность их интересов, в ряде слу÷аев доходящие до открытых конфликтов между ними;
- не отве÷ающий современным требованиям уровень профессиональной культуры государственных и муниципальных служащих, отсутствие результатов моральных регуляторов их профессионального поведения;
- недостаточную социальную ответственность, низкую организационную культуру государственной и муниципальной службы и отсутствие эффективных механизмов противодействия незаконным формам деятельности в среде государственных и муниципальных служащих и др.

Среди **внешних факторов** в первую о÷ередь необходимо выделить:

- неизбежность участия России в мировых глобальных процессах, которые оказывают как позитивное, так и негативное воздействие на организационную, институциональную и профессиональную среду государственной и муниципальной службы;
- изменение состояния социальной среды, приоритетов и ценностей российского общества под воздействием глобальных процессов, снижение уровня защищенности национальной идентичности российского народа, отли÷ающегося своими социокультурными особенностями, исторической ментальностью многонационального сосуществования, полиэтни÷ностью, многоконфессиональностью и т.д.;
- смыкание внешних (глобальных) и внутренних уг-

Керем МАГОМЕДОВ – доктор социологи÷еских наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС

Таблица 1. Условия и факторы благоприятного влияния на социальную среду государственной службы в современной России*, %

1.Борьба с коррупцией	43,5
2.Повышение уровня нравственности, укрепление морали	43,0
3.Укрепление государства и целостности страны	40,7
4.Решение проблемы бедности	40,7
5.Взаимодействие гражданского общества и органов государственной власти	39,8
6.Воспитание патриотизма у граждан России	31,0
7.Формирование среднего класса	25,5
8.Возрождение культурных традиций	20,8
9.Спло÷енность всех граждан на основе национальной идеи	18,5

*Сумма ответов превышает 100%, так как по методике исследования респонденты имели право отметить несколько вариантов.

Таблица 2. Насколько эффективно в настоящих условиях государство занимается формированием кадрового потенциала российского общества?

Оценки	Респонденты,%	Эксперты, %
1. О÷ень эффективно	6,9	2,8
2. В какой-то мере эффективно	24,0	14,5
3. Малоэффективно	41,8	58,6
4. Совсем не эффективно	11,6	20,9
5. Затруднились ответить	15,7	3,2

роз целостности и безопасности российского общества, его социетальному единству и государственности, таких как терроризм, сепаратизм, интервенция чуждых религиозных и культурных ценностей и т.п.

Формирование эффективной системы государственного управления в стране – это сложная совокупность политических, организационных, кадровых и других процессов, протекающих не только в органах государственной власти и управления, но и в обществе в целом. Изу÷ению их взаимосвязи было посвящено социологическое исследование актуальных вопросов государственной гражданской службы Российской Федерации, проведенное у÷еными кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) в январе 2009 г. (N=218). Экспертам было предложено оценить, какие из условий и факторов в первую о÷ередь влияют на улу÷шение социальной среды государственной службы **(табл. 1)**.

Как видно из таблицы 1, наиболее благоприятное воздействие на социальную среду государственной службы оказывают усилия государственных и общественных институтов, направленные на решение наиболее важных для современной России вопросов – борьбу с коррупцией, снижение уровня бедности и укрепление нравственности и морали. Не менее важно развитие взаимодействия гражданского общества и власти. Выделены также положительные результаты, достигнутые в деле укрепления государства и целостности страны, которые дали хороший импульс развитию ÷увства гражданственности, растерянного в 90-е годы прошлого столетия.

В на÷але нового тысячелетия Россия встала на интенсивный путь развития с целью выхода на лидирующие мировые позиции. И первое условие для этого – соответствующее состояние кадрового потенциала страны в целом и, особенно, государственно-управлен÷еских структур. Но здесь как раз и концентрируются зна÷ительные проблемы.

Во многих жизненно важных для российского государства и общества отраслях за последние два десятилетия в кадровом ресурсе произошли негативные структурные изменения. Их устранение – это программная зада÷а государственного развития. В настоящее время она имеет поддержку в виде полити÷еской воли руководства страны, максимальное за последнее время ресурсное обеспе÷ение, вклю÷ение в ее решение разли÷ных институтов государства и гражданского общества. Чтобы понять сложность предстоящей работы, обратимся к результатам более раннего социологи÷еского исследования, проведенного у÷еными кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС в октябре 2007 г. * В той или иной мере эффективным формирование государством кадрового потенциала российского общества с÷итали менее трети респондентов и менее пятой ÷асти экспертов. Малоэффективной или неэффективной эту деятельность государства оценивали более половины респондентов (в совокупности 53,4% от их общего ÷исла) и подавляющее большинство экспертов, т.е. в совокупности по÷ти ÷етыре пятых их состава **(табл. 2)**.

Наряду с изу÷ением общей оценки у÷астников исследования эффективности государственной политики формирования кадрового потенциала российского общества было интересно рассмотреть отношение к этому вопросу работников разли÷ных по форме собственности организаций, предприятий, у÷реждений, поскольку последние два десятилетия стали для российского общества временем формирования новых субъектов кадровых отношений, то есть новых типов организаций, экономи÷еская основа деятельности которых базируется не только исклю÷ительно на государственных, но и на ÷астных интересах **(табл. 3)**.

Таблица 3. Оценка эффективности государства в формировании кадрового потенциала в группах по месту работы

Оценка эффективности	Всего по массиву, %	В группах по месту работы, %			
		органы государственной и муниципальной службы	организации с государственной формой собственности	÷астные организации	организации со смешанной формой собственности
1. О÷ень эффективно	6,9	**6,8**	5,3	8,2	6,0
2. В какой-то мере эффективно	24,0	**25,6**	27,2	22,7	17,9
3. Малоэффективно	41,8	**46,9**	43,3	38,5	39,4
4. Совсем не эффективно	11,6	**10,0**	10,2	12,1	16,2
5. Затруднились ответить	15,7	**10,7**	14,0	18,5	20,5

* «Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом в российских организациях». Октябрь 2007. Всего опрошено 1120 работников российских организаций разли÷ных видов деятельности и форм собственности и 250 экспертов в 20 субъектах Российской Федерации.

Данные, представленные в таблице 3, показывают, ÷то в целом оценку эффективности формирования кадрового потенциала российского общества с большей степенью определенности (если рассматривать по ÷ислу затруднившихся с ответом по группам респондентов) дают представители органов государственной и муниципальной службы, ÷то вполне о÷евидно, у÷итывая управлен÷еский характер их деятельности. При этом примерно треть из них (в совокупности 32,4%) отме÷ают в той или иной мере эффективность этих процессов, а более половины (57%) – их малый или о÷ень низкий эффект. Мнения других участников исследования близки к этим значениям.

Это говорит прежде всего о том, ÷то вопросы формирования кадрового потенциала, равно как и вопросы государственной кадровой политики в целом, в последние 1 5 лет в основном затрагивали те области, где государство сохраняло свои лидирующие позиции, а именно – в сфере государственного и муниципального управления, кадрового обеспе÷ения силовых и некоторых других ведомств. В других областях, особенно общегражданского сектора экономики, формированию кадрового потенциала уделялось зна÷ительно меньшее внимание со стороны государства, ÷то привело к снижению его ка÷ественных показателей, особенно в сфере подготовки необходимых для народнохозяйственного комплекса профессиональных кадров и их соответствующего использования.

Особенно нужно под÷еркнуть то, ÷то под воздействием внутренних потребностей страны в кадровом обеспе÷ении процессов развития и внешних мировых факторов кризисного характера актуализировалась проблема кадрового резерва, который должен стать надежным исто÷ником высокопрофессиональных управлен÷еских кадров для всех жизненно важных отраслей. Это нашло отражение и в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному собранию РФ: «Сегодняшней России и ее будущей инновационной экономике, государственной службе, системе управления и социальных услуг нужна новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления, в бизнес наиболее талантливых, твор÷ески мыслящих и профессиональных людей»*.

Как характеризуется ситуация с кадровым резервом сегодня, показывают результаты социологи÷еского исследования 2009 г. Экспертам было предложено рассмотреть несколько актуальных вопросов, связанных с решением поставленной Президентом РФ задачи. Прежде всего, определялась степень остроты проблемы формирования кадрового резерва. В результате выяснилось, ÷то две трети экспертов с÷итают проблему острой. При этом 33,8% экспертов полагают, ÷то она стоит о÷ень остро и 31,5% – скорее остро, ÷ем нет.

Это под÷еркивает, ÷то органы государственной власти и управления, испытывая дефицит квалифицированных управлен÷еских кадров, практи÷ески исчерпали возможности восполнения их другими путями, например в результате кадрового обмена или свободного рекрутирования. Да и привле÷ь «со стороны» не просто высококвалифицированные кадры, а полностью подготовленные к условиям работы в системе государственной гражданской службы, к ее специфике управлен÷еской деятельности, к ответственности и т.п. о÷ень сложно. Гораздо проще и эффективнее создать условия для подготовки и роста своих, способных к управлен÷еской деятельности, работников, то есть сформировать кадровый резерв государственной гражданской службы и организовать с ним системати÷ескую работу.

Что касается уровня государственной власти и управления, где особенно остро проявляются проблемы формирования кадрового резерва для системы государственной гражданской службы Российской Федерации, то эксперты считают, ÷то это в большей мере органы государственной власти субъектов РФ (31,2%). Хотя и на федеральном уровне остроту этой проблемы отметили многие – 26,6%. Зна÷ительно меньше экспертов (14,2%) выделили уровень региональных представительств федеральных органов власти. Необходимо также отметить, ÷то выявлено большое ÷исло затруднившихся с ответом – 28,0%. Это свидетельствует о сложностях осознания содержания и структуры, целей и зада÷ формирования резерва кадров для государственно-управленческих структур страны.

Формирование кадрового резерва – такой же сложный и неоднозна÷ный по своему содержанию процесс, как и отбор, и назна÷ение на государственную должность. Поэтому очень важно иметь представление о том, как он осуществляется в реальности, как в нем соблюдаются основные принципы государственной службы. Исходя из этого экспертам было предложено высказать мнение о том, **насколько характерны в современных условиях открытость и демократизм в формировании кадрового резерва государственной гражданской службы.**

Ответы экспертов разделились так – одна часть (41,4% в целом) считает, ÷то в той или иной мере соблюдение этих принципов характерно (11,2% – определенно характерно и 40,2% – ÷астично характерно), другая ÷асть (37,9%) – ÷то не характерно (10,7% затруднились с ответом). Такое распределение мнений показывает, ÷то открытость и демократизм как ведущие принципы функционирования государственной гражданской службы в настоящее время мало характерны для процессов формирования кадрового резерва органов государственной власти и управления, ÷то ведет к превалированию субъективизма в отборе кандидатов и другим не менее опасным явлениям в кадровой сфере.

Преодолеть это можно путем введения в методику отбора кандидатов на за÷исление в состав кадрового резерва критериев, среди которых у÷астники исследования выделяют те, ÷то представлены в **табл. 4**.

Таким образом, в первую о÷ередь кандидат на за÷ис-

* Российская газета. 2008. 6 ноября.

ление в резерв кадров должен обладать высоким уровнем профессионализма: самоорганизации, результативности, инновационности и ответственности. Можно, коне÷но, расширять и уто÷нять пере÷ень этих критериев, но при этом необходимо у÷итывать, ÷то каждый из них должен быть обеспе÷ен подробной и нау÷но обоснованной методикой оценки, прошедшей адаптацию в конкретном государственном органе для у÷ета его специфики.

Результаты другого, проведенного у÷еными кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС в марте 2006 года комплексного социологического исследования, дают представление о характере процессов, протекающих в последние годы в системе государственной гражданской службы Российской Федерации*.

Степень влияния социальных изменений на деятельность государственных органов у÷астники исследования определили в целом как существенную: 37,1% государственных служащих и 32,5% экспертов высказались, ÷то влияние о÷ень сильное. Еще 42,1% респондентов и 44,2% экспертов определили, ÷то социальные изменения в какой-то мере влияют на деятельность государственных органов. Малозаметным влияние назвали 11,3% государственных служащих и 16,7% экспертов; отметили, ÷то они практи÷ески не влияют, 2,6% и 5,0% соответственно.

Далеко не всегда ставящиеся перед органами государственного и муниципального управления зада÷и по совершенствованию их деятельности успевают за происходящими в обществе изменениями.

В этой связи определенный интерес представляют оцено÷ные мнения у÷астников исследования о результатах реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации.

Как показывает представленное на **Диаграмме 1** сравнение мнений государственных служащих и экспертов, отношение к результатам реформирования государственной гражданской службы далеко неоднозна÷но – общее распределение положительных и отрицательных оценок примерно одинаково, то есть можно говорить как о недостато÷ности предпринятых мер по реформированию государственной гражданской службы, так и о том, что результаты реформирования не оправдали ожиданий самих работников системы государственной гражданской службы. Это озна÷ает, ÷то в настоящий момент требуются определенная корректировка

Таблица 4. Критерии отбора в резерв кадров*, %.

1. Профессионализм	90,4
2. Высокой уровень самоорганизации и самодисциплины	50,0
3. Достигнутые результаты в конкретном виде деятельности	47,8
4. Твор÷еский подход к делу, инновационное мышление	46,3
5. Гражданская ответственность	39,7
6. Стремление к профессиональному росту	39,0
7. Нали÷ие лидерских способностей	22,8
8. Умение рисковать в ходе внедрения инновационных идей и технологий	9,6
9. Предприим÷ивость	8,1
10. Отсутствие карьеризма	4,4

*Сумма ответов превышает 100%, так как по методике исследования респонденты имели право отметить несколько вариантов.

целей и зада÷ реформирования и уто÷нение применяемых в этом процессе средств и методов. С большой степенью вероятности можно предположить, ÷то в первую очередь уточнение целей и зада÷ реформирования должно затронуть кадровую сферу государственной гражданской службы, где наблюдается наибольшая концентрация ожиданий.

Об этом свидетельствует и то, как у÷астники исследования оценивают влияние новых федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на общее состояние государственной гражданской службы. Только 3,1% государственных служащих и 8,3% экспертов высказались, ÷то после их принятия произошли зна÷ительные изменения к лучшему. 36,9% государственных служащих и 41,7% респондентов с÷итают, ÷то изменения лишь ÷асти÷ны. 36,1% государственных служащих и 37,5% экспертов считают, ÷то ни÷его не изменилось. Однако совокупно изменения к худшему отметили 10,6% государственных служащих и 6,7% экспертов.

Такое распределение мнений говорит о недостато÷ности принятия законов для полного достижения целей реформирования системы государственной гражданской службы Российской Федерации – в современных условиях повышенной динамики социальных процессов новые законы могут ÷асти÷но устаревать уже на стадии их обсуждения и принятия.

Принятие управлен÷еских решений, особенно по наиболее острым для российского общества проблемам, связано для государственных гражданских служащих, обладающих соответствующей компетенцией, а также для государственных органов, ими представляемых, с определенными рисками. Эти управлен÷еские риски имеют не только ÷астные последствия для государст-

* *Магомедов К.О., Турчинов А.И.* Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. Информационно-аналитические материалы». М., 2007. С.250-260.

Диаграмма 1. Отношение к результатам реформирования государственной гражданской службы

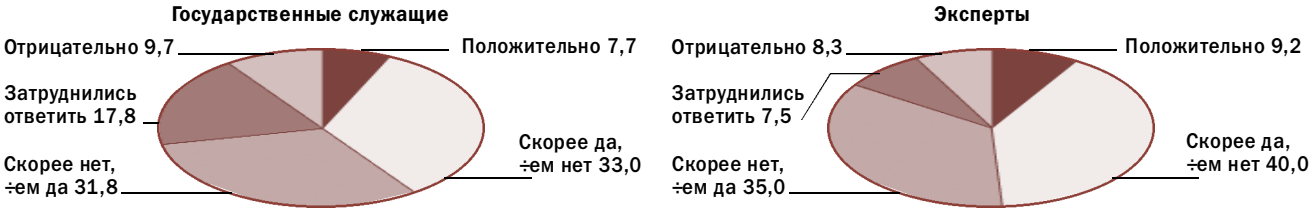
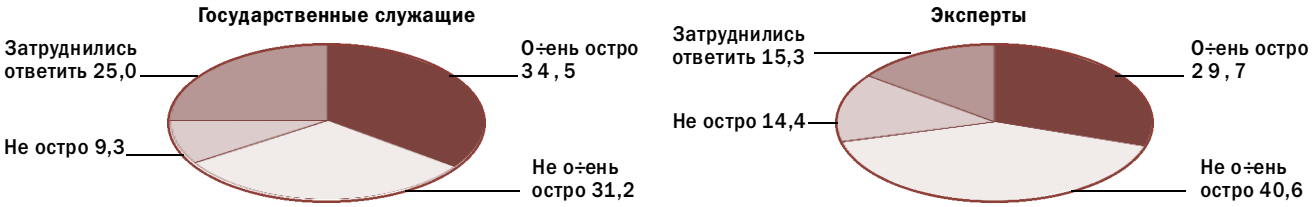


Диаграмма 2. Оценка остроты проблемы управлен÷еских рисков



венных гражданских служащих, но и более широкие в социальном смысле – для объектов государственного управления. Это тоже можно с÷итать современной управлен÷еской проблемой.

Как видно на **Диаграмме 2**, проблема управлен÷еских рисков в государственных органах обозна÷ена достато÷но явно, но не приобрела для всех государственных служащих особой остроты. Хотя можно предположить, ÷то та ÷асть работников, которая осознает остроту проблемы управленческих рисков, непосредственно у÷аствует в выработке и принятии решений и понимает всю полноту ответственности за них.

Что же касается содержания управлен÷еских рисков, то большинство государственных служащих (49,7% от их ÷исла) и экспертов (43,5%) видят в них побуждение к поиску новых управлен÷еских подходов, ÷то вполне закономерно – приходит осознание того, ÷то старые методы государственного управления в современных условиях увели÷ивают степень управлен÷еских рисков. Но это же обстоятельство стимулирует профессиональное развитие государственных служащих (так считают 27,3% государственных служащих и 28,7% экспертов), ÷то вполне соответствует требованиям выработки новых управлен÷еских подходов в практике государственных органов. Основываясь на мнении государственных служащих (23,2%) можно также с÷итать, ÷то управлен÷еские риски активизируют их гражданскую ответственность, хотя эксперты придают этому гораздо меньшее зна÷ение (14,8%).

Но ÷то характерно – и государственные служащие (13,9%), и эксперты (14,8%) в малой степени видят в управлен÷еских рисках только угрозы и опасности. И это вполне объяснимо, так как риск – это определенный конфликт между консервативной и инновационной моделью принятия управлен÷еских решений. А если рассматривать управлен÷еский риск по отношению к государственному служащему, то это будет факти÷ески внутрили÷ностный конфликт. И только его ориентация на инновационный поиск и собственное профессиональное развитие может создать необходимые условия для снятия противоре÷ия, то есть принятия адекватного ситуации управлен÷еского решения.

Рассмотренные материалы социологи÷еских исследований показывают, ÷то сегодня в системе государственной власти и управления Российской Федерации имеются существенные проблемы, требующие детального изучения и волевого государственного решения. Необходимо не только выстраивать и оптимизировать систему властных отношений, но и активизировать позитивные социальные факторы в российском обществе в целом и в сфере государственного управления в ÷астности в области активизации кадрового потенциала.

Наталия ШУВАЛОВА

Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов

В Концепции реформирования системы государственной службы, подписанной Президентом Российской Федерации в 2001 году и определившей генеральные направления совершенствования административной системы страны, в ÷исло основных принципов функционирования системы государственной службы включ÷ен принцип эти÷ности поведения государственного служащего. Это положение нашло дальнейшее развитие в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих Российской Федерации» и Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон).

Определен и механизм реализации этих принципов: согласно Закону соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих должны обеспе÷ивать специальные комиссии, образованные

Наталия ШУВАЛОВА – кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС