Дмитрий АБАКАРОВ

Факторные основания качества профессионализма государственных служащих

В последние годы ученые и практики социального управления уделяют все большее внимание качеству государственной службы, в частности, профессионализму в области социального управления на всех его структурно-функциональных уровнях.

В проблемном поле изучения профессионализма государственных служащих особо отметим увеличивающийся разрыв между усложняющимися задачами государственного управления и падением профессионального уровня управленцев. Устойчиво фиксируемые в исследованиях проблемы: серость управленческой среды, торжество воинствующего дилетантизма, протекционистская кадровая политика, несправедливые конкурентные условия для профессионалов [1, с. 70] – не позволяют сформировать государственный кадровый корпус, способный профессионально осуществлять функцию социального порядкообразования в сложно трансформирующемся мире.

Потребность в руководителях и специалистах нового образца, отличающихся высокими интеллектуальными и нравственными качествами, компетентных, высокообразованных, склонных к анализу социальных проблем и принятию на себя ответственности за результаты государственно-управленческой деятельности, выявлена в ходе широкомасштабного исследования в 2012 г. [2, с. 16].

Научное обеспечение решения 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, в которой динамически воздействуют свободная самоорганизация и управление [3].

Цель нашего эмпирического социологического исследования состояла в оценке влияния различных факторов на становление профессионализма государственных служащих с их собственных позиций и с позиций экспертов. Такая оценка необходима для того, чтобы в дальнейшем наметить пути социально-инновационной модернизации профессионализма госслужащих, т. е. изменения фундаментальных оснований их профессионального развития, что позволит вывести систему государственной службы на уровень соответствия запросам общественной и политической жизни. При этом качество профессионализма в данном случае предлагается понимать как совокупность компетенций, обеспечивающих соответствие профессионализма его предназначению в практике социального порядкоообразования.

Анкетный опрос государственных гражданских служащих (N = 1060) и экспертов (N = 30) проводился в конце 2012 г.

Экспертами выступили преподаватели Брянского филиала РАНХиГС, отобранные по следующим критериям: 1) имеют практический стаж государственной (муниципальной) службы не менее пяти лет; 2) преподают дисциплины управленческого профиля; 3) регулярно участвуют в заседаниях конкурсных, экзаменационных, аттестационных комиссий и комиссий по урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти в качестве независимых экспертов.

Респондентами в ходе массового опроса выступили государственные гражданские служащие, отобранные по следующим критериям: 1) замещают должности государственной гражданской службы в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти и в органах государственной власти Брянской области; 2) имеют стаж государственной гражданской службы не менее одного года. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, категории и группе должности, стажу госслужбы. Исследование охватило 90% ведомств всех ветвей и уровней власти (в выборку не вошли только силовые структуры: УМВД, УФСБ, УФСИН, в которых также трудятся гражданские служащие) и 12,5% гражданских служащих от их общего количества в Брянской области.

Эмпирической верификации автор подверг гипотезу о влиянии на качество профессионализма государственных служащих различных факторов, которые были агрегированы в пять групп: политические, экономические, социальные, внутриорганизационные и личностные.

Респондентов просили оценить степень влияния каждого фактора

Дмитрий АБАКАРОВ – заместитель заведующего кафедрой менеджмента, государственного и муниципального управления Брянского филиала РАНХиГС

Таблица 1. Оценка влияния политических факторов на уровень профессионализма государственных служащих. Сравнительный анализ мнений госслужащих и экспертов (min = 0, 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

по десятибалльной шкале (0 баллов – данный фактор не влияет на становление профессионализма госслужащих, 10 баллов – влияет очень сильно).

Оценка влияния политических факторов на уровень профессионализма государственных служащих представлена в **таблице 1**.

В группе *политических* факторов наименьшие значения в представлении госслужащих получили факторы «влияние политической оппозиции», «легитимность власти» и «режим власти и политики». Это не может не настораживать: два последних фактора являются, по сути, индикаторами того, что система госслужбы автономизируется от правительственных сфер, инструментом которых она должна быть, если буквально истолковывать Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Кроме того, это может свидетельствовать об ощущении служащими нечестности и несправедливости правительственной политики в отношении системы госслужбы.

Активизировавшаяся в последнее время политическая оппозиция выдвигает иногда радикальные, иногда вполне здравые требования о повышении качества профессиональной деятельности госслужащих, выступая в роли «щуки, не дающей дремать карасю». Но наши респонденты испытывают страх и недоверие ко всему, что связано со словом «оппозиция». Наибольшие значения ожидаемо получили «законодательная регламентация службы», «социальная и правовая защита служащих». В массе своей служащие считают важнейшими ориентирами своего профессионального развития правовые нормы, предъявляемые к профессионализму и компетентности, и законодательно установленные гарантии как вознаграждение за надлежащее качество профессиональной служебной деятельности. Высокая значимость фактора «ресурсы» объясняется тем, что уровень профессионализма в сознании государственных менеджеров напрямую завязан на возможность эффективного распоряжения ресурсами. Эксперты в сравнении с чиновниками заметно выше оценили степень влияния «чисто» политических факторов. Не будучи связанными страхами и стереотипами респондентов-чиновников, они уверены, что в современных условиях профессионализация госслужащих или профанация таковой напрямую зависят от политической воли. Это вполне объяснимо: базисные условия функционирования системы государственной службы задает именно политическая власть, а требование высшими начальниками «высокого профессионализма» является эвфемизмом политической лояльности, что госслужащим как инсайдерам системы трудно артикулировать.

Оценка влияния экономических факторов на уровень профессионализма государственных служащих представлена в **таблице 2**.

В группе *экономических* факторов наименьшие значения в представлении госслужащих получили факторы «прозрачность системы госзакупок» и «административные барьеры», наибольшие – «бюджет и финансирование госслужбы» и «денежное содержание, премии, льготы, привилегии госслужащих». Итоги бессистемной «менеджеризации» системы госслужбы принесли неожиданные и незапланированные авторами административных реформ плоды: госслужащие быстро усвоили экономикоцентричный тип мышления применительно к личному финансовому благополучию

Таблица 2. Оценка влияния экономических факторов на уровень профессионализма государственных служащих. Сравнительный анализ мнений госслужащих и экспертов (min = 0, 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

Таблица 3. Оценка влияния социальных факторов на уровень профессионализма государственных служащих. Сравнительный анализ мнений госслужащих и экспертов
(min = 0, 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

и считают денежный фактор главным стимулом профессионального развития. Эти же два фактора, с точки зрения экспертов, менее значимы. «Необходимость государственного регулирования экономики», а также «необходимость проведения контроля и надзора» как факторы, требующие углубления и актуализации знаний в экономической и правовой сферах, получили гораздо более низкие оценки, чем изначально предполагалось. 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.

Оценка влияния социальных факторов на уровень профессионализма государственных служащих представлена в **таблице 3**.

В группе *социальных* факторов наименьшие значения в представлении госслужащих получили факторы «демографические процессы», «состояние преступности» и «национальная безопасность». Досадно, что чиновники не воспринимают эти важнейшие сферы социальной жизни как проблемные, требующие профессионального анализа и целенаправленных организующих воздействий. Наибольшее значение, по их мнению, имеют такие факторы, как «уровень и качество жизни» и «образование». Полагаем, что первый интегративно воплощает в себе социальные запросы общества, прежде всего – экономического характера, на которые госслужащим так или иначе приходится отвечать. Второй значим потому, что кроме национальной образовательной системы, в которую подготовка госслужащих интегрирована как компонент, никто больше не производит специалистов для сферы государственной службы. Эксперты отдают несколько большее предпочтение социокультурным факторам профессионализации государственных служащих (образование, культура), 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 0,5-1,1 пункта). Особо подчеркивают эксперты важность нравственного здоровья общества. Из всех групп факторов именно социальным госслужащие атрибутируют самые низкие значения. Такая дистанцированность государственного кадрового корпуса от учета проблем в социуме требует изучения и коррекции.

Оценка влияния внутриорганизационных факторов на уровень профессионализма государственных служащих представлена в **таблице 4**.

В группе *внутриорганизационных* факторов наименьшие значения в представлении госслужащих получили факторы «степень открытости» (признак серьезных проблем во взаимодействии государственных органов с внешней средой) и «норма управляемости» (признак структурно-функциональных диспропорций в аппарате, которую, как показывает опрос, не удалось преодолеть за два десятилетия административных реформ). Несоблюдение классического закона о норме управляемости говорит об от-

Таблица 4. Оценка влияния внутриорганизационных факторов на уровень профессионализма государственных служащих. Сравнительный анализ мнений госслужащих и экспертов
(min = 0, 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

сутствии научности в реальном государственном управлении и, стало быть, о низкой ценности профессионализма. Как и предполагалось, госслужащие отдали приоритет таким факторам, как «компетентность персонала» и «образовательный уровень». Эксперты отдают несколько большее предпочтение образовательному уровню, стажу (опыту) службы и служебной мотивации, статистически значимые расхождения по этим параметрам составляют 0,5-0,9 пункта. Сами госслужащие выделяют «перспективы карьерного роста на госслужбе», которые в большей степени зависят от умения понравиться начальнику и личной преданности ему, чем от профессиональных достижений.

Оценка влияния личностных факторов на уровень профессионализма государственных служащих представлена в **таблице 5**.

В группе личностных факторов наименьшие значения в представлении госслужащих получили факторы «открытость» и «креативность», что свидетельствует о боязни перемен, непонимании инновационного вызова среды, наличии ментальных препятствий для инновационного переустройства системы государственной службы. Низкое значение «развитой идентичности» свидетельствует, что чувства социальной солидарности в его конструктивном значении, гордости за принадлежность к корпорации управленцев практически отсутствуют. Высокая значимость «владения техникой, информационными, компьютерными технологиями» говорит о механистическом перекосе в представлении о профессионализме. Даже получившие высокие оценки «целеустремленность» и «обучаемость» уступили владению ИКТ. Эксперты первое место отдали «способности к самоорганизации», что подтверждает возрастание субъективного фактора в управленческом процессе. Они отдают несколько большее, в сравнении с чиновниками, предпочтение таким факторам профессионализации госслужащих, как «масштаб личности», «открытость», «креативность» и, что самое важное – «социальная ответственность». Только высокое чувство ответственности за разрабатываемые и проводимые в жизнь социальные преобразования является, по мнению экспертов, вернейшим маркером, отличающим умного, компетентного, преданного интересам страны государственного служащего.

Выводы

1. Эмпирическая оценка степени влияния каждого фактора показала, что 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.
2. В условиях ускорения темпов социально-инновационных изменений сила и характер влияния различных факторов будут варьировать в широких пределах, в зависимости от того, насколько факторные воздействия соотносятся с внутренними тенденциями развития сложной системы государственного управления современной России.
3. Задача социально-инновационной модернизации профессионализма требует инновационной переориентации восприятия указанных факторов – как системой госслужбы в целом, так и каждым служащим в отдельности.
4. Ряд опрошенных нами экспертов предположил, что выявленные на уровне Брянской области тенденции, скорее всего, характерны и для других регионов России.

Таблица 5. Оценка влияния личностных факторов на уровень профессионализма государственных служащих. Сравнительный анализ мнений госслужащих и экспертов (min = 0, 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

Литература

1. *Турчинов А.И.* Государственное управление и государственная служба: проблемы теории и практики // Государственная служба. 2012. № 2. С. 69-72.
2. *Магомедов К.О.* Бюрократизм в системе государственной гражданской службы: социологический анализ // Государственная служба. 2012. № 6. С. 14-17.
3. *Романов В.Л.* Социальная самоорганизация и государственность. Монография. М.: Изд-во РАГС, 2001. URL: http://spkurdyumov.narod.ru/Romanov333.htm