DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-6-58-67

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ, кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий
Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 302028, Орел, бульвар Победы, 5А). E-mail: who25@yandex.ru
НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ КЛИЩ, кандидат экономических наук, директор Центра развития государственной службы Института государственного и муниципального управления
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, 101000, Москва, Мясницкая ул., 11). E-mail: nklishch@hse.ru
АЛЕКСАНДР ВИТАЛЬЕВИЧ ЛАРИОНОВ, кандидат экономических наук, кандидат наук о государственном и муниципальном управлении, ведущий научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Российская Федерация, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: alarionov@hse.ru

Аннотация: В статье представлены основные подходы к организации социологического мониторинга состояния государственной гражданской службы в России. В работе применяется методический подход к оценке ряда ключевых характеристик государственной гражданской службы, включающих набор «базовых» переменных, а также «объясняющих» переменных. Внедрение социологического мониторинга предполагает реализацию инфраструктуры и процесса. Инфраструктура включает организационные элементы мониторинга, в то время как процесс раскрывает порядок действий, необходимых для реализации при осуществлении мониторинга. Проведение регулярного социологического мониторинга даст возможность собрать необходимые данные, позволяющие анализировать состояние государственной службы в динамике путем сравнения результатов мониторинга во времени. Эти результаты могут быть использованы для выявления трендов развития, а также при составлении вопросов для проведения полуструктурированного интервью.
Ключевые слова: государственная гражданская служба, удовлетворенность, мониторинг, доверие, индексы, кадровые технологии

Статья поступила в редакцию 23 ноября 2021 года.

Кондратьев В.П., Клищ Н.Н., Ларионов А.В. Методические основы проведения социологического мониторинга государственной гражданской службы. *Государственная служба.* 2021. № 6. С. 58–67.

METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR SOCIOLOGICAL MONITORING OF THE STATE CIVIL SERVICE

VLADISLAV PAVLOVICH KONDRATYEV, Candidate of Sci. (Philosophy), Associate Professor of the Department of Sociology and Information Technologies
Central Russian Institute of Management, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5A, Pobedy Blvd, Orel, 302028, Russian Federation). E-mail: who25@yandex.ru
NIKOLAY NIKOLAEVICH KLISHCH, Candidate of Sci. (Economics), Director of the Center for Development of Civil Service, Institute of Public Administration and Civil Service
National Research University Higher School of Economics (11, Myasnitskaya St., Moscow, 101000, Russian Federation). E-mail: nklishch@hse.ru
ALEXANDER VITALIEVICH LARIONOV, Candidate of Sci. (Economics), Candidate of Sci. (State and Municipal Administration), Leading Researcher at the Center for Strategic Forecasting and Planning, Institute for Economic Policy and Problems of Economic Security
Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradskiy Prospekt, Moscow, 125993, Russian Federation). E-mail: alarionov@hse.ru

Abstract: The article presents the main approaches to organizing sociological monitoring of the state civil service in Russia. The paper uses a methodical approach to assess several essential characteristics of the civil service; this includes “basic” variables and explanatory variables. The introduction of sociological monitoring involves the implementation of infrastructure and some specific processes. The infrastructure includes the organizational elements of monitoring, and the processes are disclosed through the order of actions necessary for the implementation of monitoring. Regular sociological monitoring allows us to collect data for analysis of the state of public service in the dynamics by comparing results over time. The results obtained can be used to identify development trends, as well as to compile questions for semi-structured interviews.
Keywords: state civil service, satisfaction, monitoring, trust, indexes, HR technologies

The article was received on November 23, 2021.

Kondratyev V.P., Klishch N.N., Larionov A.V. Methodological foundations for sociological monitoring of the state civil service. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 6. P. 58–67.

Введение

Представленное исследование раскрывает методические основы внедрения регулярного социологического мониторинга государственной гражданской службы (далее – ГГС) в России. В Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» предусмотрена реализация национальной цели «Цифровая трансформация», предполагающей достижение цифровой зрелости в сфере государственного управления. Это обуславливает потребность в привлечении на ГГС кадров, обладающих соответствующим уровнем профессиональных и личностных качеств, формировании мероприятий, необходимых для повышения кадрового потенциала ГГС, оценки эффективности их реализации.

Помимо этого, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 года № 2816-р одной из ключевых инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года является развитие направления «Государство для граждан», предполагающего реализацию инициативы «Клиентоцентричность». Данная инициатива направлена на повышение ориентации государственных органов на удовлетворение потребностей граждан, что возможно достичь за счет повышения качества деятельности гражданских служащих. Последнее позволяет определить удовлетворенность ГГС со стороны граждан (и самих гражданских служащих) в качестве ключевой характеристики состояния ГГС в России, что соответствует принятой международной практике [Thijs, 2010. P. 1–108].

Органы, ответственные за развитие ГГС, должны иметь возможность своевременно принимать управленческие решения относительно дальнейшего развития ГГС с целью достижения поставленных стратегических ориентиров. Стратегическое управление невозможно без существования комплексного мониторинга состояния ГГС, позволяющего принимать взвешенные решения для выработки направлений дальнейшего развития, формирования перечня мероприятий и контроля их реализации. Элементы такого мониторинга должны способствовать оценке состояния ГГС как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях вне зависимости от направлений деятельности государственного органа[1].

Развитие ГГС включает три основных элемента:

- мониторинг статистических показателей;
- социологический мониторинг;
- мониторинг посредством полуструктурированного интервью.

Мониторинг статистических показателей ГГС позволяет выделить тренды развития ГГС, связанные с текучестью кадров, распределением гражданских служащих по ключевым государственным органам и т.д. [Belyaev, Larionov, Sil'vestrov, 2021. P. 141–146]. С помощью статистических данных можно оценить конкурентоспособность ГГС с позиции занятости (по сравнению с работой в коммерческом секторе). Прогнозирование тенденций развития ГГС на основе статистических показателей позволит выявить угрозы для ее развития. Примером таких угроз, в частности, является возможная текучесть кадров [Гимпельсон, Магун, 2004. С. 125–156].

При этом собираемые статистические показатели не позволяют в полной мере анализировать состояние ГГС. В частности, наблюдая тенденцию роста текучести «молодых» кадров в коммерческий сектор, применение статистических показателей не позволит определить причину неудовлетворенности молодых гражданских служащих. Именно поэтому с целью выявления причин целесообразно внедрить практику проведения социологического мониторинга состояния ГГС. Использование качественных методов анализа даст возможность выявить причины возникновения тенденций ее развития, а также определить наиболее проблемные места. Проводимый социологический мониторинг даст возможность анализировать состояние ГГС в конкретный момент времени (к примеру, в текущем году). Помимо прочего, он позволит проводить оценку изменения состояния ГГС в динамике. Такой анализ требует соответствующего уровня институционализации процесса проведения социологического опроса путем разработки индексов состояния ГГС.

После применения социологического мониторинга целесообразно проведение серий полуструктурированных интервью с отдельными гражданскими служащими в ситуации, когда результатов такого мониторинга будет недостаточно. Полуструктурированное интервью должно позволить детализировать существующие проблемы, связанные с ГГС, для принятия практических управленческих решений. Руководство для проведения интервью основывается на результатах социологического мониторинга [Strauss, Corbin, 1990. P. 1–272]. Именно он является связующим звеном между анализом статистических показателей и проводимым полуструктурированным интервью. Социологический мониторинг является ключевым элементом организации комплексного мониторинга состояния ГГС в России. Необходимо разработать методический подход к его проведению.

Представленное исследование включает несколько основных разделов. Первоначально раскрывается инфраструктура проведения социологического мониторинга, выступающая организационной основой. Затем рассматриваются элементы социологического мониторинга, содержащего конкретный порядок его проведения, доработки с учетом возникающих изменений в сфере ГГС. В заключительной части рассматриваются проблемы и перспективы использования результатов социологического мониторинга.

1 По сути, речь идет об использовании принципа «универсальности» при проведении социологического мониторинга.

Рисунок. Методические основы организации ежегодного социологического мониторинга состояния государственной гражданской службы

Figure. The methodological basis for organizing annual sociological monitoring of conditions of the state civil service



Источник: составлено авторами исследования
Source: Compiled by the authors of the study

Методический подход к организации социологического мониторинга государственной гражданской службы

Организация социологического мониторинга ГГС с учетом практики Международной организации по стандартизации предполагает реализацию двух основных элементов: инфраструктуры и процесса. Инфраструктура предполагает создание условий для организационного сопровождения социологического мониторинга. Процесс является последовательностью действий, которые необходимо выполнять в период его проведения (**рисунок**). Результативность социологического мониторинга напрямую зависит от степени сопряженности инфраструктуры и процесса при осуществлении оценки. Недостаточное развитие отдельного элемента может не позволить достичь требуемого уровня качества результатов мониторинга.

Таким образом, социологический мониторинг предполагает одновременное применение инфраструктуры и процесса его реализации. Без инфраструктуры невозможно обеспечить выполнение операционных процедур. Процесс является алгоритмом, который должен последовательно выполняться для получения целевых результатов мониторинга. Указанные элементы должны оцениваться на предмет эффективности и результативности, по ряду ключевых элементов должна быть предусмотрена возможность внесения необходимых изменений.

Инфраструктура как основа для проведения социологического мониторинга

С учетом подхода Международной организации по стандартизации, целью инфраструктуры является распределение ответственности и обязательств при проведении социологического мониторинга [Масино, Ларионов, 2017. С. 1832–1849]. В этой связи она должна содержать следующие элементы:

1) характеристика цели и объекта мониторинга;

2) определение ответственного государственного органа;

3) определение заинтересованных сторон и порядка публикации результатов;

4) взаимосвязь с комплексной системой мониторинга;

5) мониторинг эффективности и улучшение.

Описанные выше элементы являются обязательными для обеспечения возможности реализации социологического мониторинга. Инфраструктура, необходимая для его проведения, должна быть

Таблица 1. Систематизация ключевых сторон, заинтересованных в социологическом мониторинге государственной гражданской службы

Table 1. Systematization of the main parties interested in sociological monitoring of the state civil service

Заинтересованные стороны	Характеристика	Отчетность
Государственные органы	Государственные органы заинтересованы в прикладных результатах, связанных с оценкой планируемой к реализации меры, а также с оценкой достигнутого эффекта	Полный доступ к результатам социологического мониторинга
Организации по изучению общественного мнения	Изучают общественное мнение относительно ГГС с целью выявления «уязвимых» мест. Результаты исследований могут быть полезны для государственных органов	Выборочный доступ к результатам социологического мониторинга. Заинтересованы больше в данных об отношении к ГГС со стороны граждан
Академические институты	Исследования в ряде случаев направлены на изучение теоретических аспектов. В этой связи результаты не всегда могут быть использованы на практике	Выборочный доступ к результатам социологического мониторинга

Источник: составлено авторами исследования
Source: Compiled by the authors of the study

закреплена в виде отдельного нормативного правового акта.

Целью социологического мониторинга является получение качественной информации о состоянии ГГС. Он должен объяснять сложившиеся тренды развития ГГС, а также выявлять наиболее уязвимые места. Примером таких мест, в частности, может выступать низкий кадровый потенциал государственного органа.

Необходимо отметить, что цели социологического мониторинга могут различаться в зависимости от общности, ракурса исследования ГГС. Они определяются назначением и конкретными планами по дальнейшему использованию полученных результатов. Подобный плюрализм подходов влечет за собой практически неразрешимую проблему: результаты разных исследований не могут без существенных оговорок сопоставляться ни в синхронической, ни в диахронической плоскостях. Поэтому точное отслеживание каких-либо долгосрочных тенденций и выявление закономерностей в сфере социологии ГГС в рамках сложившихся подходов достаточно затруднительно.

Выходом в сложившейся ситуации мог бы стать официальный, нормативно закрепленный мониторинг гражданской службы, который предусматривал бы проведение регулярных социологических опросов. Такому мониторингу должна предшествовать теоретическая реконструкция ГГС в ее наиболее значимых и устойчивых чертах, с учетом того, что она меняется со временем и может иметь свои особенности в различных государствах и на разных этапах жизни одного и того же государства. Другими словами, требуется обеспечить условия, при которых:

– объектом мониторинга на протяжении всего периода исследований остается именно ГГС;

– исследование охватывает характерные варьирующиеся параметры явления, подлежащие социологическому анализу.

Объектом социологического мониторинга должны являться государственные гражданские служащие. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 года) «О системе государственной службы Российской Федерации» под «государственной гражданской службой» понимается «вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации». Таким образом, ГГС выступает отдельным видом государственной службы.

В нормативном правовом акте, определяющем инфраструктуру социологического мониторинга, должен быть зафиксирован орган, ответственный за проведение социологического мониторинга. Указанный государственный орган должен обеспечить поиск исполнителя для проведения социологического мониторинга, а также определение целевых ориентиров, актуальных для развития мониторинга. В качестве таких исполнителей могут быть привлечены специализированные образовательные учреждения, обладающие необходимой филиальной сетью. Специализированные учреждения должны обеспечить проведение оценки состояния ГГС, в том числе с учетом существующих региональных различий.

Определение заинтересованных сторон предполагает выделение ключевых групп субъектов, которые периодически осуществляют проведение профильных опросов состояния ГГС. Среди них можно выделить три основные категории: государственные органы, организации по изучению общественного мнения, академические институты (**таблица 1**). Каждая заинтересованная сторона обладает различными целями при проведении социологического анализа состояния ГГС и может выступать потребителем результатов социологического мониторинга.

Государственные органы, курирующие вопросы развития ГГС, заинтересованы в проведении социо-

Таблица 2. Ключевые элементы комплексного мониторинга состояния государственной гражданской службы

Table 2. The main elements for comprehensive monitoring of conditions of the civil service

Элементы комплексного мониторинга состояния ГГС	Характеристика
Мониторинг статистических показателей	Мониторинг статистических показателей позволяет выявить ключевые тренды развития ГГС на макроуровне, однако не всегда помогает определить причины их возникновения
Социологический мониторинг	Социологический мониторинг позволяет системно объяснить сложившиеся тренды, однако не дает детализированную информацию о частных проблемах в конкретный момент времени. Так, он не сможет определить причины снижения удовлетворенности от работы в государственном органе в конкретном регионе
Полуструктурированное интервью	Мониторинг посредством проведения полуструктурированного интервью позволяет получить детализированную информацию о конкретных проблемах, однако не дает возможности выявить тренды развития ГГС

Источник: составлено авторами исследования
Source: Compiled by the authors of the study

логического мониторинга, дающего возможность получить значимые прикладные результаты. Социологический мониторинг в интересах государственных органов может быть использован при подготовке нормативных изменений, а также с целью получения обратной связи от уже принятых мер. Результаты опросов государственных органов, за редким исключением, не публикуются[2].

Государственные органы должны обладать всем необходимым объемом информации для принятия решений относительно дальнейших направлений развития ГГС. Доступ к этой информации должен размещаться в обобщенном виде, с тем чтобы обеспечить возможность сравнения полученных результатов в динамике. Социологический мониторинг в интересах государственных органов отличает погруженность в предмет, профессиональная оценка происходящих изменений, в том числе с позиций правовых норм. Недостатком таких опросов может быть деформация социальных ожиданий относительно работы гражданских служащих, возможность недостаточно корректной интерпретации полученных результатов.

Организации по изучению общественного мнения нацелены на анализ отдельных аспектов ГГС, отношения населения к государственным институтам, государственным гражданским служащим. Результаты опросов таких организаций могут помочь определить наиболее проблемные места в развитии ГГС. Примером такого исследования может служить всероссийский телефонный опрос «Чиновники и государственные служащие. Отношение россиян к чиновникам и госслужащим», проведенный Фондом «Общественное мнение» 27–29 ноября 2020 года[3]. Результаты анализа таких организаций играют существенную роль при разработке соответствующей политики со стороны государственных органов. Выявление проблемных мест поможет сформулировать вопросы для дальнейшего проведения полуструктурированного интервью.

Опросы организаций по изучению общественного мнения являются оперативными и позволяют быстро определить наиболее проблемные места. Однако, будучи включенными в новостную среду, некоторые результаты могут демонстрировать недостаточный уровень объективности. Именно поэтому государственный орган при учете результатов опросов организаций по изучению общественного мнения должен оценивать их корректность. В этой связи такие организации должны иметь ограниченный доступ к результатам социологического мониторинга.

Социологические исследования гражданской службы могут проводиться научными структурами в академических интересах. Примером такого исследования является работа В.Е. Гимпельсона и В.С. Магуна [Гимпельсон, Магун, 2004. С. 125–156]. Ключевой проблемой здесь является недостаточный уровень доступа к информации, ресурсам для проведения полноценного социологического мониторинга. Государственный орган может решить ее с помощью публикации результатов исследований в открытом доступе. В последующем путем анализа работ наиболее перспективных исследователей государственный орган может изучать и использовать подтвержденные гипотезы на практике.

Очевидно, что оптимальный подход к организации социологического мониторинга ГГС требует применение сильных сторон всех перечисленных выше подходов, предполагающих:

– корректность позиционирования ГГС с точки зрения национального законодательства;

– гибкость и мобильность, задействование всех информационных каналов, применение перспективных информационных технологий при исследовании общественного мнения;

– использование научно обоснованных методов

2 Например, 公務員に関する世論調査 [Опрос общественного мнения о государственных служащих]. Секретариат кабинета министров Японии. https://survey.gov-online.go.jp/s63/S63-06-63-03.html; Опрос Минэкономразвития России на тему «Готовы ли Вы пойти работать на государственную службу по конкурсу?». http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/doc1111576998094

3 Всероссийский телефонный опрос. Чиновники и государственные служащие. https://media.fom.ru/fom-bd/d48chn2020.pdf

сбора и обработки информации, дальнейшей верификации полученных результатов.

Таким образом, проводимый социологический мониторинг по ряду вопросов может содержать информацию, доступную для внутреннего пользования, в то время как часть информации может публиковаться в открытом доступе для дальнейшего анализа со стороны других заинтересованных сторон. При этом обязательным условием использования данных может являться ссылка на них. Подобный подход позволит обеспечить оптимизацию государственных расходов на проведение соответствующих социологических исследований. Государственный орган, ответственный за развитие ГГС, может осуществлять необходимый анализ проведенных исследований со стороны общественных организаций и академических институтов.

Социологический мониторинг должен дополнять комплексный мониторинг состояния ГГС, который включает три основных уровня:

1) мониторинг статистических показателей;

2) социологический мониторинг;

3) полуструктурированное интервью (**таблица 2**).

Мониторинг статистических показателей позволяет выявить ключевые тренды развития ГГС. Официальные статистические показатели о состоянии ГГС в России собирает Росстат. Примерами таких показателей, в частности, является «Численность работников государственных органов», «Обучение кадров» и т.д. Анализ доступных статистических показателей позволяет определить сложившиеся тренды развития ГГС, однако не всегда дает возможность сделать вывод о причинах их возникновения (или позволяет сделать это частично). Соответственно, для объяснения сложившихся трендов следует расширять набор статистических данных (что является достаточно сложной задачей) или использовать качественные методы анализа.

Социологический мониторинг является примером качественного метода анализа, который позволяет системно объяснить сложившиеся тренды развития ГГС. Возможность системного объяснения кроется в фиксированном наборе утверждений, которые не меняются в течение длительного периода времени. Расчет регулярных индексов позволит оценить значимость различных аспектов ГГС в динамике, проводить анализ состояния ГГС в разрезе отдельных государственных органов, регионов. К примеру, социологический мониторинг позволит установить, что в государственном органе конкретного региона есть проблемы с удовлетворенностью гражданских служащих. В то же время он не поможет определить причины возникновения проблем. Для их детального выявления целесообразно использовать иные методы качественного анализа (например, полуструктурированное интервью).

Полуструктурированное интервью предполагает подготовку специализированного «Руководства», раскрывающего ключевые подходы к его проведению. В результате проведения такого интервью государственный орган сможет установить детальные причины, которые объясняют проблемы с развитием ГГС в конкретном регионе. При этом результаты применения полуструктурированного интервью не содержат информацию о трендах развития ГГС.

Таким образом, для получения полной картины развития ГГС целесообразна реализация всех трех уровней комплексного мониторинга ее состояния. При этом социологический мониторинг, по сути, является промежуточным звеном между статистическим анализом и полуструктурированным интервью. Без системного анализа ключевых факторов развития ГГС «Руководство» для проведения такого интервью может быть неполным.

Элементы инфраструктуры социологического мониторинга нуждаются в постоянной оценке на предмет соответствия требованиям ответственного государственного органа, стратегическим ориентирам развития ГГС. В случае выявления недостаточной эффективности отдельного элемента должно приниматься решение относительно корректировки построения инфраструктуры.

Процесс реализации социологического мониторинга. Создание системы комплексного мониторинга состояния государственной гражданской службы

Процесс реализации системы мониторинга предполагает выполнение последовательных шагов с момента разработки методики проведения до момента получения конечных результатов. Этот процесс включает несколько основных элементов:

1) разработка методики проведения социологического мониторинга;

2) проведение пилотной апробации;

3) проведение регулярного социологического мониторинга;

4) оценка качества проводимого социологического опроса.

Одной из важных характеристик является оценка качества проводимого опроса, предполагающая анализ того, насколько получаемые результаты соотносятся с целями государственного органа, проводящего социологический мониторинг. Рассмотрим вышеприведенные элементы подробнее.

Методика проведения социологического опроса предполагает реализацию следующих ключевых характеристик: определение ключевых задач проведения социологического мониторинга, механизмов достижения поставленных задач, определение размера выборки и инструментов проведения социологического мониторинга, возможность информатизации процесса проведения оценки.

В соответствии с требованиями инфраструктуры целью социологического мониторинга является получение качественной информации о состоянии ГГС.

Таблица 3. Система переменных, которая должна анализироваться при проведении социологического мониторинга

Table 3. The system of variables to be analyzed during sociological monitoring

Категория переменной	Характеристика	Пример
«Базовые» переменные	Данная категория переменных является ключевой для оценки состояния ГГС. Перечень «базовых» переменных должен включать от одного до пяти индексов, отражающих общее восприятие ГГС. Должны быть представлены в виде индексов. С позиции проведения академического исследования целесообразно выделение одного ключевого параметра	Индекс удовлетворенности ГГС
Переменные второй группы	Данная категория переменных объясняет достижение значений «базовых» переменных. Они отражают ключевые тематические блоки, обязательные для анализа. Переменные второй группы могут быть также представлены в виде индексов	Оценка престижности, личных и профессиональных качеств служащих
Переменные третьей группы	Данная категория переменных объясняет значения переменной второй группы и содержит формулировки конкретных утверждений	«Гражданские служащие демонстрируют высокий уровень профессионализма»

Источник: составлено авторами исследования
Source: Compiled by the authors of the study

Качество информации определяется ее своевременностью, возможностью получения необходимых данных для принятия управленческих решений со стороны государственного органа, а также для разработки «Руководства для проведения полуструктурированного интервью». Для получения соответствующей информации методика должна решать следующие задачи:

- позволять проводить анализ состояния ГГС в зависимости от временных периодов (в том числе на ежемесячной, ежегодной основе). Для достижения этой цели целесообразна разработка отдельных индексов, базирующихся на фиксированном перечне вопросов во времени;
- содержать исчерпывающий перечень вопросов, негативные ответы по которым позволят выявить ключевые проблемы развития ГГС. Реализация данной задачи необходима для принятия управленческих решений со стороны ответственного государственного органа;
- включать блоки вопросов, необходимых для всестороннего анализа конкретной проблемы. Наличие проблем в конкретном тематическом блоке позволит системно получать информацию об определенном аспекте развития ГГС. В результате государственные органы смогут получить исчерпывающую информацию для разработки «Руководства для проведения полуструктурированного интервью».

Перечень задач может изменяться во времени в зависимости от цели оценки состояния ГГС. При этом вносимые изменения должны учитывать необходимость сохранения преемственности в процессе проведения социологического мониторинга, чтобы обеспечить возможность сравнения полученных результатов.

Одним из ключевых механизмов выполнения описанных выше задач является определение групп зависимых переменных, отражающих целевое состояние ГГС. Целесообразно выделение трех основных групп переменных, значения которых должны отслеживаться в рамках социологического мониторинга: «базовые» переменные, переменные второй группы и переменные третьей группы (**таблица 3**). Подход по оценке трех категорий переменных сочетается с опытом СССР и соответствует требованиям советских стандартов[4].

«Базовые» переменные предполагают оценку качества исполнения основной функциональной роли гражданской службы и соответствующей этой роли деятельности гражданских служащих. В качестве ключевой, «базовой» переменной с учетом международного опыта можно определить категорию «удовлетворенность»[5].

С позиции населения, «базовые» параметры говорят о степени удовлетворенности граждан работой органов исполнительной власти – прежде всего там, где между ними происходит непосредственное взаимодействие. Последняя оговорка связана с тем, что фактическое качество такого взаимодействия и репутация чиновников и государственных органов могут быть в информационном плане разорваны (как личный опыт обращения в госорганы, с одной стороны, и информационный поток по каналам СМИ – с другой). С позиции государственных служащих, «базовые» параметры должны характеризовать понимание ими своих профессиональных целей и оценку уровня их достижения.

Формализация «базовых» переменных возможна посредством определения значения индекса удовлетворенности, который может быть рассчитан как с позиции граждан, так и с позиции государственных гражданских служащих. Переменные второй и третьей группы объясняют причины достижения конкретного значения целевого индекса удовлетворенности. Выбранная «базовая» временная показывает общее состояние общественного мнения населения

4 Например, требованиям ГОСТ 23554.0-79 Экспертные методы оценки качества промышленной продукции.

5 A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, 2017. European Commission. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en

и гражданских служащих относительно ГГС по шкале «негативно – позитивно».

Переменные второй группы формализуются по тематическим блокам в виде отдельных индикаторов, отражающих условия функционирования гражданской службы как государственного института и как профессионального вида деятельности. Переменные второй группы могут учитывать: «профессионализм», «доверие», «открытость», «престижность», «бюрократизм» и т.д. Указанные переменные объясняют значения целевого индекса удовлетворенности.

Сюда можно отнести, в частности, степень правовой урегулированности вопросов прохождения гражданской службы, характер и уровень накладываемых ограничений, статус гражданской службы как профессиональной деятельности на рынке труда, условия для профессиональной самореализации, социальное положение гражданского служащего и наличие возможных преимуществ, которые дает гражданская служба, ресурсообеспеченность гражданской службы в широком смысле, престижность, наличие социальных гарантий и других форм защиты [Калгин, Двинских, Парфентьева, 2017. С. 129–148]. Эта группа переменных не менее значима по сравнению с первой, поскольку дает определенные ключи к расшифровке значений «базовых» переменных.

Переменные третьей группы представлены в виде конкретных утверждений, оценка которых позволяет получить значения переменных второй группы. Каждое из таких утверждений должно иметь определенный весовой коэффициент, что определяется различным вкладом вопросов в «базовые» переменные и переменные второй группы. Переменные третьей группы должны всесторонне оценивать весь набор тематических блоков, сложившихся во второй группе. К примеру, индекс профессионализма ГГС (переменная второй группы) предполагает учет общего и специализированного образования, профессионального опыта, соответствие требованиям профессионально-функциональных групп и т.д. [Becker, 1964]. Каждое из этих направлений должно быть включено в перечень переменных третьей группы посредством формирования определенного утверждения. Формирование утверждений может происходить с учетом внутренних и внешних характеристик ГГС.

Расчет переменных для комплексной оценки состояния ГГС целесообразно проводить как для граждан, так и для самих государственных гражданских служащих. Подобный подход позволит обеспечить комплексную оценку схожих «базовых» переменных, оценивающих состояние ГГС. Переменные второй и третьей группы могут различаться.

Еще одним важным аспектом является периодичность проведения социологического мониторинга. В частности, полный социологический мониторинг возможно проводить на ежегодной основе, в то время как для реализации локальных задач государственного органа возможно проведение ежемесячного социологического опроса. Последнее, например, означает необходимость расчета индекса удовлетворенности на ежегодной основе (может не публиковаться в открытом доступе), а также ежемесячных индексов удовлетворенности.

Ежемесячный индекс удовлетворенности, с учетом опыта ВЦИОМ, может требовать ответ на 2–5 утверждений, которые впоследствии могут быть трансформированы в полноценный индекс. Здесь, в частности, возможно использовать подход по оценке личного отношения к ГГС и общественного отношения [Доверие и недоверие в условиях…, 2013]. В качестве примера формулировок утверждений с позиции граждан можно привести следующие:

«Я удовлетворен деятельностью государственных гражданских служащих»;

«Большинство граждан удовлетворено деятельностью государственных гражданских служащих».

В дальнейшем полученные ответы по данным индексам могут быть взвешены для получения значений ежемесячного индекса удовлетворенности ГГС.

Принципы формирования переменных

Подводя итоги, необходимо сформулировать принципы формирования переменных.

Переменные должны быть измененными во времени. Это особенно актуально для переменных третьей группы, выступающих варьирующимися характеристиками во временном диапазоне. Параметры, которые не могут измениться на определенном временном горизонте, следует исключить. Такие параметры могут анализироваться с помощью статистических показателей на предыдущем этапе комплексного мониторинга состояния ГГС.

Далее, переменные должны быть основаны на теоретических и практических идеях. Утверждения, используемые в социологическом мониторинге, должны иметь не только теоретическое (углубление понимания принципов функционирования организационных систем), но и практическое значение, в том числе в интересах совершенствования ГГС.

Наконец, переменные должны быть управляемыми. Переменные, используемые в социологическом мониторинге, должны по возможности учитывать характер влияния конкретных управляемых и неуправляемых факторов на формирование общественного мнения[6].

В конечном счете качество всероссийского социологического опроса зависит в том числе от организационных аспектов, связанных с формированием выборки исследования, а также от информатизации процесса проведения оценки. Возможность получения максимального положительного эффекта

6 Управляемые факторы – это, например, меры по совершенствованию ГГС или изменению репутации гражданских служащих, малоуправляемые факторы (устойчивые особенности национальной организационной культуры и др.).

от информатизации должна быть учтена на стадии разработки методики проведения социологического мониторинга.

Ключевой характеристикой качества социологического мониторинга является получение достоверных результатов об изучаемом объекте. Достоверность обеспечивается за счет репрезентативности опроса. Репрезентативность предполагает наличие достаточно полных статистических данных о численности гражданских служащих по уровню должностей, а также ряда основных социально-демографических параметров – пола, возраста, образования, стажа. С позиции оценки граждан необходимо установление требований по полу, возрасту, региону проживания и т.д. Должен быть определен минимальный размер выборки, необходимый для проведения пилотного исследования, а также полноценного социологического мониторинга.

Другая сторона данной задачи – выбор методов опроса, позволяющих охватить все категории респондентов. Особенно остро эта проблема стоит в отношении гражданских служащих, поскольку технология опроса должна обеспечивать не только анонимность, но и «нейтрализацию» целого ряда иных факторов влияния на мнение чиновников, определяющихся их должностной позицией и областью профессиональной деятельности. Здесь целесообразно применение опросов посредством бумажных носителей, а также электронных опросов. Электронный опрос для гражданских служащих может позволить обеспечить необходимый уровень анонимности.

Важно отметить, что получение своевременных результатов требует развитие информационных систем, позволяющих автоматизировать процесс сбора информации в рамках социологического мониторинга, а также сократить время на интерпретацию результатов. Для этого в информационную систему должны быть включены ключевые параметры. Заполнение респондентом информации в информационной системе должно автоматически приводить к изменению значений «базовых» переменных и переменных второй группы.

Помимо прочего, в информационную систему могут быть включены требования к выборке респондентов (к примеру, по половому и возрастному составу, региональному признаку). Соответственно, ссылки для прохождения опроса могут быть открыты для респондентов. После заполнения респондентами опросника система, с учетом требований к выборке, может принимать решение относительно целесообразности его включения в финальный расчет индексов. Вопрос информатизации особенно важен при расчете ежемесячных значений индекса, которые могут публиковаться в открытом доступе. С целью оптимизации расходов государственного органа на проведение оценки ссылка для прохождения опроса может быть размещена в открытом доступе на сайтах государственных органов.

Проведение пилотной апробации необходимо для оценки предложенной методологии, выбора финального набора переменных, которые в дальнейшем могут применяться при проведении социологического мониторинга. С учетом опыта проведения пилотных оценок минимальный размер выборки для пилотной апробации полученных результатов составляет 200 респондентов[7]. На этой стадии возможно также выполнение требования по репрезентативности опроса путем стратификации выборки по половому и возрастному составу.

Проведение регулярного социологического мониторинга требует соответствующего уровня функционирования инфраструктуры и, в частности, принятия отдельного нормативного правового акта. Важным фактором эффективного использования результатов социологического мониторинга является обеспечение их преемственности. Социологический мониторинг должен осуществляться постоянно, результаты должны публиковаться на специализированном сайте и быть частично доступными для анализа. Подобный подход позволит обеспечить поддержку со стороны основных заинтересованных сторон, использующих результаты социологического мониторинга для проверки собственных эмпирических гипотез. За счет анализа подготовленных материалов государственные органы могут также учитывать полученные результаты при принятии управленческих решений.

Полученные результаты в рамках социологического мониторинга ежегодно должны оцениваться на предмет качества. Если они соответствуют требуемым характеристикам, то методика проведения социологического мониторинга не должна изменяться. Если результаты не соответствуют, то необходимо внесение соответствующих изменений в методику проведения социологического опроса, необходима корректировка утверждений, последующее проведение этапа пилотной апробации и т.д. Для обеспечения преемственности расчета индексов изменения должны вноситься только в крайнем случае.

Заключение

Представленные предложения раскрывают методический подход к организации инфраструктуры и процесса проведения социологического мониторинга ГГС. Результаты исследования могут быть использованы для оценки мониторинга деятельности других категорий государственных служащих, которые также являются объектов анализа со стороны государственных органов [Гимпельсон, Монусов, 2012. С. 24–47]. Успешное внедрение комплексного мониторинга состояния ГГС позволит распространить накоплен-

7 С учетом опыта Банка России минимальный размер выборки составляет 200 респондентов. См. подробнее в документе Банка России «Отчет по итогам поведенческой экспертизы тестирования неквалифицированных инвесторов» (Москва, 2021).

ный опыт на другие виды государственной службы. Важно отметить, что реализация социологического мониторинга может столкнуться с рядом ограничений, в частности с необходимостью сохранения фиксированного перечня утверждений для оценки ГГС в динамике. Поскольку социологический мониторинг должен быть использован в том числе для принятия практических решений, то у ответственного государственного органа может возникнуть потребность в изменении перечня анализируемых переменных. За счет изменения перечня переменных государственный орган, вероятно, сможет решить ситуационные задачи, однако будет потеряна возможность сравнения показателей ГГС в динамике. Решение данной проблемы возможно путем разработки подхода к проведению полуструктурированного интервью, позволяющего выявить наиболее значимые факторы, снижающие индекс удовлетворенности в конкретный момент времени.

Другое часто возникающее ограничение – непонимание термина «государственный гражданский служащий» с позиции граждан. Так, «чиновники» (гражданские служащие) как представители власти часто смешиваются с политиками; употребление этих понятий как синонимичных нередко встречается в СМИ. В этой связи граждане при оценке гражданских служащих могут, по сути, оценивать политиков. Решение данной проблемы возможно за счет предоставления респондентам практических примеров ситуаций, в которых они сталкиваются с государственными гражданскими служащими [Мерсиянова, Якимец, Пахомова, 2012. С. 98–119]. Также отмечается теоретическая нестабильность предметной области. Существует возможность значительного изменения законодательства в сфере ГГС. При изменении понятия «гражданский служащий» необходимо будет проводить корректировку социологического опроса, что также снизит возможность анализа состояния ГГС в динамике. Подобную возможность необходимо учитывать при разработке методологии организации социологического мониторинга.

Решение всех вышеописанных проблем позволит создать систему социологического мониторинга, которая действительно станет инструментом развития ГГС. Дальнейшие исследования должны быть направлены на составление исчерпывающего перечня утверждений, требующих пилотной апробации. В исследовании был раскрыт лишь один из элементов методических основ построения системы комплексного мониторинга состояния ГГС – социологический мониторинг. Перспективным направлением выступает раскрытие остальных элементов этой системы.

Литература

Гимпельсон В.Е., Магун В.С. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность. *Россия реформирующаяся: Ежегодник*. 2004. С. 125–156.

Гимпельсон В.Е. Монусова Г.А. Доверие к полиции: межстрановой анализ. *Вопросы экономики.* 2012. № 11. С. 24–47.

Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013.

Калгин А.С., Двинских Д.Ю., Парфентьева Д.С. Повышают ли системы управления по результатам удовлетворенность работой государственных служащих? *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 3. С. 129–148.

Масино М.Н., Ларионов А.В. Методика построения архитектуры риск-менеджмента в платежных системах. *Финансы и кредит*. 2017. Т. 23. № 31. С. 1832–1849.

Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 4. С. 98–119.

Becker G.S. Human capital. N.Y.: Columbia University Press, 1964. In English

Belyaev I., Larionov A., Sil'vestrov S. Assessment of the state of economic security in Russia using the example of the unemployment rate indicator: fractal analysis method. *Studies on Russian Economic Development*. 2021. Vol. 32. No. 2. P. 141–146. In English

Strauss A., Corbin J. Basics of qualitative research, grounded theory procedures and techniques. Sage Publications, 1990. P. 1–272. In English

Thijs N. Measure to improve. Improving public sector performance be using citizen – user satisfaction information, 2011. https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2010_2_BE_Measure_to_Improve_Improving_Public_Sector_Performance_by_Using_Citizen_User_Satisfaction_Information.pdf In English

References

Gimpelson V.E., Magun V.S. Hiring and Career of Young Officials: the ideas of M.Weber and the Russian reality. *Rossiya reformiruyetsya: Yezhegodnik*. 2004. P. 125–156. In Russian

Gimpelson V.E. Monusova G.A. Trust in the police: cross-country analysis. *Voprosy ekonomiki*. 2012. No. 11. P. 24–47. In Russian

Trust and distrust in the conditions of civil society development. Edited by A.B. Kupreychenko, I.V. Mersiyanov. Moscow: Izdatelskiy dom NIU VSHE, 2013. In Russian

Kalgin A.S., Dvinskikh D.Yu., Parfentieva D.S. Do performance management systems increase job satisfaction for civil servants? *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2017. No. 3. P. 129–148. In Russian

Masino M.N., Larionov A.V. Methods to organize risk management process in payment systems. *Finansy i kredit*. 2017. Vol. 23. No. 31. P. 1832–1849. In Russian

Mersiyanova I.V., Yakimets V.N., Pakhomova E.I. Trust of citizens in the activities of public servants. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2012. No. 4. P. 98–119. In Russian