

Евгений ТАВОКИН

Качество управленцев для качества управления
(анализ кадрового состава федеральной государственной гражданской службы)

В настоящее время многое сделано для становления и реформирования государственной службы: укреплена ее правовая база, стала более совершенной система формирования и профессионального развития кадров, значительно расширен объем образовательной деятельности среди работников органов власти, повышена их заработная плата... Однако эта позитивная картина сочетается с весьма низким уровнем доверия граждан к органам государственной власти. Основная причина – неспособность чиновников решать не только сложные комплексные проблемы, но и относительно простые бытовые задачи. Падает престиж и удовлетворенность работой у самих госслужащих. Имеют место процессы самоизоляции, отчуждения, а иногда и враждебности государственных органов интересам рядовых граждан.

Обеспечение эффективного функционирования федеральной государственной гражданской службы как особой профессиональной служебной деятельности, реализация задачи по качественному укреплению аппарата государственных органов возможны, главным образом, на основе оптимизации кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих, кардинального совершенствования кадровой работы, разработки эффективных механизмов реализации кадровой политики в органах государственной власти. Необходимой предпосылкой разработки и реализации кадровой политики являются материалы социологических исследований состояния кадров государственной гражданской службы, тенденций их развития. Анализ данных социологических исследований дает возможность выявить социальные факторы, влияющие на развитие кадрового корпуса федеральной

В предыдущих номерах

Тема представлена:
№ 2. 2009 г. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ. СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ РАКУРС (автор К. Магомедов)
№ 3. 2009 г. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ СТРАТЕГИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО РЕЗЕРВА (автор Е. Литвинцева)

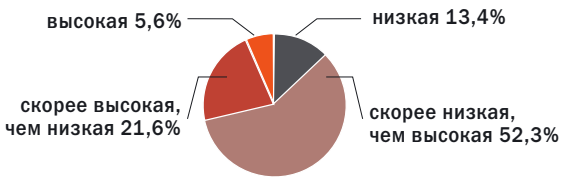
Евгений ТАВОКИН – доктор социологических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС

государственной гражданской службы, определить отношение государственных гражданских служащих к уровню их профессиональной востребованности, выявить результативность и эффективность реализации кадровой политики в государственных органах.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Современные тенденции развития кадрового корпуса являются следствием реализации кадровой политики в органах государственной власти как системы мер по отбору, должностному продвижению и профессиональному развитию персонала государственной гражданской службы.

По материалам экспертного опроса (ноябрь-декабрь 2008 г., 270 экспертов)* **эффективность кадровой политики и работы с кадрами оценивается следующим образом** (% от численности ответивших):



По мнению работников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, современной государственной кадровой политике в этих органах в наибольшей степени присуща направленность на борьбу за власть и ее удержание (41,3%), на расстановку кадров по «командному принципу» (34,9%) и стремление удовлетворить личные и групповые потребности и интересы (30,7%).

Кроме того, больше половины опрошенных (56,0%) уверены в том, что назначение кадров на ключевые должности происходит не в установленном порядке, а в большей или меньшей степени по личным связям.

Одно из негативных следствий заключается в том, что лишь 11,8% опрошенных госслужащих твердо уверены в стабильности своего положения.

Чтобы повысить эффективность кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти, по мнению работников этих же органов, необходимо пересмотреть нормы и создать более гибкую систему оплаты труда государственных служащих (44,4%), обеспечить профессиональный отбор новых кадров государственной службы (то есть существенно обновить имеющийся состав) – (41,5%), не допускать участия государственных служащих в политической деятельности (31,8%), повысить профессиональный уровень работников кадровых служб федеральных органов (30,9%).

При этом наиболее перспективными направлениями государственной кадровой политики являются: повышение авторитета и престижа государственных служащих (52,1%), их профессиональное развитие (40,4%), защита госслужбы от непрофессионалов (32,3%).

Лишь 4,4% госслужащих федеральных органов исполнительной власти полностью удовлетворены своей работой. Половина из них в большей или меньшей степени своей работой не удовлетворены. Главные причины неудовлетворенности – низкий уровень зарплаты (60,7%), отсутствие четких критериев оценки результатов деятельности (41,7%), отсутствие ощутимых результатов своей работы (33,3). Кроме того, 68,4% госслужащих в большей или меньшей степени не уверены в стабильности своего положения. Все это обусловливает довольно заметный отток государственных служащих в коммерческие структуры. При этом основными мотивами перехода являются желание больше зарабатывать (72,2%) и неуверенность в своей карьере на государственной службе (45,6%), а также стремление полнее реализовать себя как специалиста (25,6%). Весь комплекс названных причин приводит к существенному снижению эффективности работы госслужбы. В этом уверена почти половина (46,7%) экспертов.

Для повышения эффективности кадровой политики эксперты предлагают обеспечить профессиональный отбор новых кадров государственной службы (55,6%), осуществление на деле конкурсного отбора (54,4%), пересмотр норм и создание более гибкой системы оплаты труда государственных служащих (51,1%). Косвенно это свидетельствует о неэффективности комплектования кадрами структур федеральных органов исполнительной власти.

К числу перспективных направлений государственной кадровой политики эксперты относят: профессиональное развитие госслужащих (56,7%), повышение авторитета и престижа государственных служащих (46,7%), защиту профессионалов государственной службы от кадрового волюнтаризма (38,9%), защиту госслужбы от непрофессионалов (32,2%). А главным направлением повышения эффективности работы кадровых служб они считают совершенствование специализированной подготовки работников кадровых служб (50,0%).

В целом, можно сделать вывод о недостаточно высокой эффективности кадровой работы в федеральных государственных органах. Среди направлений, которые, по мнению опрошенных экспертов и госслужащих, могут повысить эффективность кадровой политики в государственных органах, выделим следующие:

1. Привести в соответствие уровень материального вознаграждения государственных служащих, с одной стороны, и степень значимости результатов их труда для государства и общества – с другой.

2. Создать благоприятные условия для профессионального развития госслужащих, реализации их творческого потенциала.

3. Включить в число обязательных функций кадровых подразделений, служб и структур деятельность, направленную на повышение авторитета и престижа государственных служащих.

* Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом предприятий, организаций и учреждений различных направлений деятельности в Российской Федерации. М., 2009.

4. Разработать номенклатуру четких и, по возможности, однозначных критериев оценки профессиональных качеств госслужащих и объективных показателей результативности их труда. В качестве одного из указанных показателей необходимо использовать интегральную оценку деятельности соответствующих чиновников и/или структур населением, а также результаты ведомственного контроля. Разработка номенклатуры названных критериев и показателей сама по себе является отдельной и довольно сложной исследовательской задачей. Представляется целесообразным разделить указанную номенклатуру на две части: инвариантную и специфическую, учитывающую особенности каждой конкретной организации. При этом инвариантная часть должна быть ориентирована на объективные индикаторы (удовлетворенность населения работой органов государственной службы, их рейтинг в массовом сознании и т.п.).

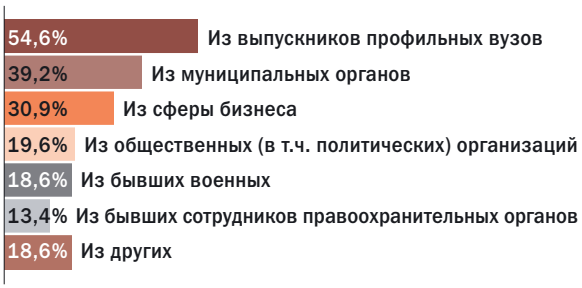
5. Выработать систему мер и механизмов, которая обеспечивает зависимость должностного роста государственных служащих от уровня их профессионализма и качества выполняемой ими работы. Это означает, что при решении вопросов должностного роста госслужащих необходимо принимать во внимание показатели их профессионализма и качества выполняемой ими работы. При этом в более приоритетном положении должны оказываться те госслужащие, у кого значения указанных показателей выше, чем у других.

СТРУКТУРА КАДРОВОГО СОСТАВА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ЕЁ АНАЛИЗ

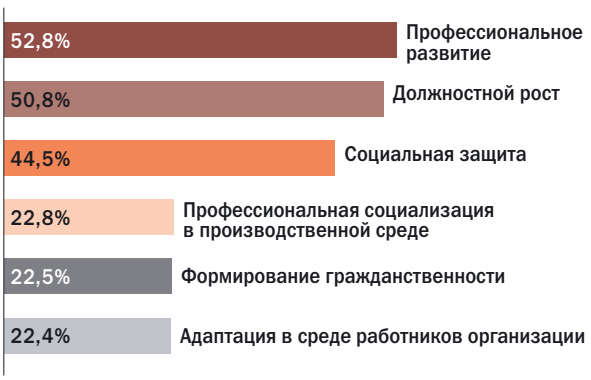
Социологический анализ структуры кадрового состава федеральной государственной гражданской службы основывается, главным образом, на материалах экспертного опроса, проведенного по авторской методике в ноябре 2009 года. Численность экспертной группы – 97 человек. **Половозрастные и образовательные характеристики экспертов представлены ниже**:



Предпочтительность различных источников формирования кадрового состава государственной гражданской службы, по мнению экспертов, выглядит следующим образом (% к ответившим):



Как видно, основным источником для формирования кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих должна быть молодежь из профильных высших учебных заведений. Однако для того, чтобы реализовать эту рекомендацию на практике, необходимо преодолеть **проблемы, с которыми сталкиваются молодые специалисты, пополняя ряды государственных служащих**. Наиболее актуальные из них на ноябрь-декабрь 2008 г. заключались в следующем:



Как и у госслужащих, интересы молодежи практически полностью сконцентрированы на удовлетворении личностных устремлений. Свое профессиональное развитие она рассматривает как фактор карьерного продвижения по службе. Примерно так же актуальна для молодых людей социальная защита, под которой понимается, главным образом, система социальных гарантий. Формирование гражданственности находится на дальней периферии их интересов.

В качестве второго и третьего по значимости источников формирования кадрового состава государственной гражданской службы эксперты назвали работников муниципальных органов власти и представителей сферы бизнеса, соответственно. Таким образом, кадровый состав государственной гражданской службы, по мнению экспертов, должен формироваться на основе сочетания теоретически подготовленных молодых специалистов и людей, имеющих большой практический опыт решения управленческих задач.

Общественные, в том числе и политические, организации, а также бывшие военные и сотрудники правоохранительных органов хотя и рассматриваются

экспертами как источники формирования кадрового состава государственной гражданской службы, однако им явно отводится вспомогательная роль.

Весьма неясным и спорным остается вопрос о том, надо ли вводить в структуры государственной гражданской службы квоты представительства по некоторым категориям сотрудников. Для молодежи эксперты рекомендуют обязательно предусмотреть квоты представительства по всем категориям сотрудников в приоритетном порядке. Однако уровень их приоритетности предусматривается различный. Наибольшая квота, по мнению экспертов, должна быть предусмотрена для специалистов. Несколько меньшая, но также высокая – для обеспечивающих специалистов. Для руководителей и их помощников квоту представительства молодежи эксперты хотя и оставляют в качестве приоритетной, но значение ее существенно меньше.

Второй по значимости квотируемой категорией являются представители регионов. Лишь для помощников руководителей рекомендуемая квота представителей регионов отнесена на третье место, уступая третьей из квотируемых категорий – женщинам. Для представителей различных национальностей вводить квоты эксперты фактически не рекомендуют.

Совершенно очевидно, что данные предложения носят рекомендательный характер. Как необходимость введения самих квот, так и установление их конкретных значений в существенной мере зависит от специфических условий деятельности соответствующих организаций. Они скорее играют роль своеобразных ориентиров при решении вопросов, связанных с деятельностью по повышению качества кадров государственных федеральных гражданских служащих.

Большой проблемой для формирования кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих является обоснование его численного состава. Эксперты предприняли попытку ответить и на этот вопрос. По их мнению, сокращению подлежат все категории госслужащих. Наиболее существенно предлагается сократить численность руководителей и их помощников: треть экспертов за то, чтобы снизить их численность более чем на 15%; около 30% – за уменьшение штата на 5-10%. Существенно меньшее сокращение рекомендуется провести среди специалистов: 39,0% экспертов считают, что оно должно составить менее 5%, примерно треть из них – 5-10% и лишь пятая часть экспертов полагает, что возможно сокращение численности специалистов более чем на 15%. Примерно так же распределились мнения относительно уменьшения численности обеспечивающих специалистов.

Чрезвычайно ответственно отнеслись эксперты к ответам на вопрос: «Какими качествами должен в наибольшей степени обладать претендент при приеме на работу в государственные органы?» **(см. рис. ниже)**.

Достаточно очевидно, что, за исключением руководителей, у трех категорий претендентов на должности госслужащих первые два места попеременно занимают такие качества, как профессионализм и исполнительность. Далее следуют технологически необходимые качества: «ответственность», «умение работать с населением», «творческий подход к делу». Порядочность и честность в соответствии с ранее выявленными закономерностями располагаются в конце списка.

Исключение для данного случая представляют претенденты на должность руководителей. Эксперты предъявляют к профессионализму руководителей чрезвычайно высокие требования: почти все они (92,8%) указали на необходимость его наличия. Второе место в этом списке занимает «порядочность» с

Качества, которыми должен обладать претендент при приеме на работу в государственные органы.



весьма высоким рейтингом (56,7%). Примерно на этом же уровне оценивается чувство ответственности руководителя. Высокое (четвертое) место занимает в этом списке «честность».

Какие же **качества госслужащего в наибольшей степени реально влияют на успешность его карьерного продвижения в государственных органах**?



Как видно, наряду с такими бесспорно важными качествами, как «профессиональный опыт, стаж», «добросовестность в работе», успешное карьерное продвижение примерно в той же степени зависит и от «покровительства начальника», «умения нравиться руководству». Образование, порядочность и честность госслужащего оказывают гораздо меньшее влияние на успешность его карьерного продвижения. Заметим, что конформизм и покладистость также не относятся к сильным факторам должностного роста.

Слабое влияние образования на карьерное продвижение государственного служащего объясняется тем, что образовательная структура нынешних государственных служащих не в полной мере соответствует содержанию их деятельности. **Более оптимальной**, по мнению экспертов, **будет следующая образовательная структура** государственных служащих (% от численности ответивших):



Из предложений экспертов по формированию оптимальной структуры кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих можно отметить следующие:

1. Создать более открытую, прозрачную и проводимую на конкурсной основе систему замещения должностей.
2. Формировать систему отбора, подтверждения квалификации, карьерного роста и гибкой оплаты труда в зависимости от общественной полезности деятельности госслужащего.
3. Ввести гибкую систему оплаты труда госслужащих, поставив ее в зависимость от конкретных результатов деятельности, стажа и т. д. на основе единых критериев и шкал оценки эффективности работы.
4. Ввести дополнительные льготы для сотрудников, имеющих стаж госслужбы более 10 лет.
5. Создать федеральный орган управления государственной гражданской службой.
6. Ввести жесткую ответственность за непродуманные, необоснованные решения.
7. Активнее пополнять кадры выпускниками профильных вузов.
8. Обучать руководителей основам кадровой политики.

Анализ экспертных мнений подводит нас к выводам о том, что главным источником формирования кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих должна быть молодежь из профильных высших учебных заведений, а также работники муниципальных органов власти и сферы бизнеса. Представителям общественных, в том числе и политических, организаций, а также бывшим военным и сотрудникам правоохранительных органов отводится вспомогательная роль.

В структуре кадрового состава государственной гражданской службы необходимо расширить представительство молодежи и других социальных категорий населения. Целесообразно сокращение ряда групп госслужащих. Наиболее существенно эксперты предлагают сократить численность руководителей и их помощников, значительно меньше – специалистов.

В следующих номерах:

ВНИМАНИЕ – РЕГИОНАМ

С целью распространения опыта реформирования и развития государственной службы в субъектах Российской Федерации в 2010 г. на страницах журнала «Государственная служба» планируется публиковать материалы по таким актуальным направлениям:

- теоретические и правовые основы государственной службы субъектов Российской Федерации;
- формирование и реализация кадровой политики, характеристика и динамика кадрового состава органов власти субъектов Федерации;
- проблемы управления и анализ реализации мероприятий по реформированию и развитию государственной службы субъектов Федерации;
- управление профессиональным развитием и организация дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих субъектов Федерации;
- взаимодействие структур государственной службы на федеральном, субъектном и муниципальном уровнях и т.д.