DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-5-29-34

Методология анализа влияния социальных факторов на эффективность государственной гражданской службы

КЕРЕМ ОСМАНОВИЧ МАГОМЕДОВ, доктор социологических наук, профессор кафедры управления персоналом Института государственной службы и управления, руководитель социологической лаборатории
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: m-kerem@mail.ru
БОРИС ТИМОФЕЕВИЧ ПОНОМАРЕНКО, доктор исторических наук, профессор кафедры управления персоналом Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: pbt2006@mail.ru

Аннотация: Обеспечение эффективной работы органов государственной власти и управления – очень важная задача. Система государственной гражданской службы Российской Федерации продолжает совершенствоваться с самого начала реализации концепции ее реформирования (2001 год). Это требует постоянного повышения профессионального уровня государственных служащих, создания оптимальных условий для их деятельности, сбалансированности кадровых процессов и отношений. Необходимо также учитывать влияние социальных факторов на эффективность государственной гражданской службы. К ним относятся: социально-психологические и нравственные качества служащих, их профессионализм, социально-технологическая оснащенность служебной деятельности, мотивация и стимулирование кадров, подготовка специалистов в области управления, их вертикальная и горизонтальная ротация, повышение организационно-управленческой культуры и др. Социологический анализ и мониторинг социальных факторов, влияющих на эффективность государственного управления, дает возможность получать социально значимую и достоверную информацию, необходимую органам государственной власти для обоснованного выбора кадровых технологий. В работе рассматривается методология проведения социологического исследования, посвященного влиянию социальных факторов на эффективность государственного управления.
Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, государственные гражданские служащие, эффективность государственного управления, социальные факторы в государственном управлении, методология социологического исследования, профессиональная деятельность, социально-экономическое развитие

Статья поступила в редакцию 12 июля 2018 года.

Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т. Методология анализа влияния социальных факторов на эффективность государственной гражданской службы. *Государственная служба.* 2018. № 5. С. 29–34.

METHODOLOGY OF ANALYZING THE IMPACT OF SOCIAL FACTORS ON THE EFFECTIVENESS OF THE STATE CIVIL SERVICE

KEREM O. MAGOMEDOV, Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Chair of personnel management of IPACS, Head of the Sociological Laboratory
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: m-kerem@mail.ru
BORIS T. PONOMARENKO, Dr. Sci. (History), Professor of the Chair of Personnel Management of IPACS
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: pbt2006@mail.ru

Abstract: Ensuring the effective work of public authorities and management is a very important task. The system of the state civil service of the Russian Federation continues to improve from the very beginning of the implementation of the concept of its reform (2001). This requires continuous improvement of the professional level of civil servants, creation of optimal conditions for their activities, balance of personnel processes and relations. The impact of social factors on the effectiveness of the public civil service should also be taken into account. These include: socio-psychological and moral qualities of employees, their professionalism, socio-technological equipment of official activity, motivation and stimulation of personnel, training of specialists in the field of management, their vertical and horizontal rotation, improving organizational and managerial culture, etc. Sociological analysis and monitoring of social factors affecting the efficiency of public administration makes it possible to obtain socially significant and reliable information necessary for public authorities to make a reasonable choice of personnel technologies. The paper deals with the methodology of sociological research on the impact of social factors on the effectiveness of public administration.
Keywords: public administration, state civil service, state servants, the efficiency of public administration, social factors in public administration, methodology of sociological analysis, professional activity, socio-economic development

The article was received on July 12, 2018.

Magomedov K.O., Ponomarenko B.T. Methodology of analyzing the impact of social factors on the effectiveness of the state civil service. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 5. P. 29–34. In Russian

Введение

Повышение эффективности государственного управления и качества профессиональной деятельности государственных гражданских служащих является необходимым условием для обеспечения устойчивого развития страны. При анализе воздействия различных факторов на эффективность государственного управления следует учитывать комплексную методологию, расширяющую рассматриваемый круг показателей (в первую очередь, в социальном направлении). В сфере государственного управления становится все более востребованным социологический метод анализа явлений и процессов. Его реализация идет как на общетеоретическом, так и на частно-научном (конкретном) уровне. Актуализируется потребность в определении методологических основ для социологического анализа влияния социальных факторов на эффективность государственной гражданской службы. Это является необходимым компонентом при создании научной платформы для прикладных тематических и мониторинговых исследований.

Общеметодологические вопросы анализа эффективности деятельности государственных гражданских служащих

Разработка критериев оценки деятельности гражданских служащих связана с неопределенностью социально значимых результатов, показателей служебной деятельности, а также затрат на их достижение. Следует отметить, что наличие социального эффекта и таких результатов достигается не только трудом субъектов управления и государственных служащих, но и с помощью объектов управления: институтов гражданского общества, органов местного самоуправления, общественных объединений, социальных групп, самих граждан. Целесообразно ставить вопрос о разработке интегрированных социальных критериев как о результате, получаемом обществом и гражданами в условиях потребления социальных, материальных и духовных ценностей, а также в процессе их создания.

Для определения качества и эффективности профессиональной деятельности государственных служащих большое значение имеют социально значимые критерии. К ним относятся: удовлетворение интересов и потребностей граждан, экономические предпосылки для этого, правовые гарантии и формы удовлетворения конкретных и совокупных потребностей общества.

Эффективность государственного управления «зависит от множества факторов: объективных и субъективных, социальных и экономических, политических и международных, влияющих на деятельность государственной службы как системы и отдельных субъектов государственной гражданской службы, среди которых особая роль принадлежит государственным служащим. Именно от них во многом зависит результативность государственной службы» [Халиков, 2017. С. 6]. Эффективность деятельности государственных служащих является показателем достижения результатов за счет рационального использования человеческих, социальных и экономических ресурсов и обусловливает высокий уровень социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов. Востребованная в государственном управлении модель оценки эффективности профессиональной деятельности гражданских служащих представляет собой логически выстроенный ряд: ресурсное обеспечение служебной деятельности – затраты – конечный социально значимый результат.

Конкретные задачи определяются общими целями, связанными с эффективностью функционирования системы государственной службы. В Федеральном законе Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» цели ее функционирования четко не определены, а суть целеполагания отражена лишь в определении государственной службы как профессиональной служебной деятельности граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных и региональных органов государственной власти, а также поименованных в документе должностных лиц[1]. Учитывая, что государственная служба органично включена в систему управления, ее эффективность должна рассматриваться в виде совокупности двух составляющих: целевой и исполнительной.

Отраслевые особенности оценки профессиональной деятельности

В практике управления для расчетов эффективности государственной службы используются показатели результативности профессиональной деятельности гражданских служащих, приходящиеся на единицу затраченных бюджетных средств. Процесс оценки включает в себя установление в должностных регламентах четких функций и стандартов по каждой должностной позиции. К нему также относится разработка процедур оценки (методы, периодичность ее проведения), рассмотрение результатов оценочных мероприятий, принятие решений по ее результатам и документирование полученной информации. Оценка профессиональной служебной деятельности позволяет соотнести фактическую результативность с требуемым эталонным состоянием, установленным для государственной службы соответствующими нормативными правовыми актами. Более того, определенный алгоритм оценки

1 Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413

эффективности применяется для всех ее подсистем (нормативно-правовой, информационно-аналитической, квалификационной).

Оценка гражданских служащих проводится в отношении специфики их служебного поведения, уровня выполнения заданий, эффективности профессиональной деятельности, выполнения требований к должности, а также личностных особенностей. При этом особенное внимание уделяется соблюдению установленных принципов, которые учитывают максимальную объективность, равенство оцениваемых служащих, надежность и возможность применения.

Определение эффективности гражданской службы содержит сравнение результатов реализации управленческих решений с признаками, отражающими признанные ценности, интересы и правовые нормы. Это необходимо для устранения противоречий между субъективным и объективным факторами в управлении. Эффективность государственной гражданской службы, таким образом, можно представить как меру (комплексную характеристику) достижения целей социально-экономического развития с помощью реализации служащими функций государственных органов, что особенно важно в условиях ограниченности ресурсов.

Профессор В.Н. Южаков установил, что «степень обоснованности постановки целей и задач государственным органам лицами, замещающими государственные должности и должности государственной службы высшей группы, во многом, если не в основном, определяет достижение эффективности государственной службы» [Южаков, 2014. С. 97]. Отметим, что в управленческой практике бывает чаще востребован целый комплекс показателей, характеризующих эффективность деятельности служащих по уровню организации функционирования субъекта государственного управления (в том числе, самого государственного служащего). К ним могут быть отнесены: целеориентация, затраты на выполнение определенного объема работ, стиль деятельности, социальные, кадровые и технические издержки на содержание и обеспечение государственных служащих, рассматриваемые с учетом полученных социально значимых результатов. На этой основе может формироваться система оценки общей социальной, специальной и конкретной эффективности работы управленческого органа и государственных служащих.

Социальные факторы и их влияние

Рассматривая проблему эффективности государственной службы с позиций социологии управления, необходимо, прежде всего, обратить внимание на социальные факторы. Они характеризуют субъект воздействия на профессионализацию служащего и его социальное самочувствие. Эффективность профессиональной деятельности рассматривается как показатель, отражающий достижение результатов за счет использования человеческих, экономических и других ресурсов. Влияние социальных факторов обусловлено как объективными, так и субъективными причинами, которые имеют определенную общественную значимость для государственного управления.

По характеру влияния на эффективность государственной службы социальные факторы делятся на целевые группы (социально-организационные, социально-правовые, социально-экономические, социально-профессиональные (кадровые) и социально-культурные). Важно определить степень влияния различного типа социальных факторов на эффективность профессиональной деятельности служащих, которая обусловлена уровнем их общественного развития. Результативность и эффективность управленческой функции государственной службы обусловлена воздействием социальных факторов на ее профессионализацию, которая является существенной составляющей кадровой политики органов власти.

Одной из ключевых задач реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации является повышение ее эффективности. Как считают исследователи проблем государственного управления, эффективность функционирования государственных гражданских служащих определяется как совокупность их целевой и исполнительской дисциплины [Жильцов, 2017. С. 18–40]. Учитывая влияние группы социально-экономических факторов, следует использовать показатели результативности работы госслужащих на единицу затраченных бюджетных средств. Вполне востребованным можно считать также обращение исследователей к анализу проблемы соотношения целевой и исполнительской эффективности профессиональной деятельности в системе государственной службы в целом [Пономаренко, 2017. С. 27–30].

Практика государственного управления показывает, что важно не только измерить, но и сравнить степень влияния различных социальных факторов на эффективность профессиональной деятельности служащих. Комплексное применение системы управления эффективностью государственной службы позволяет своевременно реагировать на изменяющиеся условия. Это способствует повышению результативности системы госуправления [Барциц, 2010. С. 30–75].

Таким образом, анализируя проблему эффективности государственной службы с социологических позиций, важно обратить внимание на социальные факторы как одну из главных характеристик субъекта воздействия на профессионализацию государственного служащего и его социальное самочувствие. Эффективность профессиональной служебной деятельности – показатель достижения

результатов через рациональное востребование человеческих, социальных и экономических ресурсов. Результативностью профессиональной деятельности во многом обусловлены социально-экономические успехи развития страны.

Учет влияния социальных факторов на результат работы государственных гражданских служащих

Общественные факторы являются источником воздействия на профессиональное поведение государственного служащего и его социальное самочувствие. В стратегической перспективе они оказывают определяющее влияние на эффективность управления и социально-экономического развития [Vavrek, 2018. P. 10–13]. Среди социальных факторов выделяется профессиональная мотивация служащего. Ее многокомпонентный и нравственный характер может рассматриваться как системообразующий элемент для социальной среды государственной гражданской службы. Мотивационная ситуация включает социальную, экономическую, ценностную и психологическую компоненты. Наряду с экономической (рост производительности труда, улучшение качества и продолжительности жизни), необходимо учитывать социальную эффективность государственной службы.

На основе изучения общественного мнения, а также оценки экспертов относительно престижа, моральных и личностных качеств государственных служащих, можно выделить наиболее существенные социальные демотиваторы. Так, на гражданской службе одним из таких демотиваторов можно считать малоэффективную практику материального вознаграждения, в недостаточной мере учитывающую результаты профессиональной деятельности. Нередко служащие оказываются в неравных в социальном отношении условиях, что обусловливает снижение трудовой мотивации в их среде, а иногда – ухудшение морально-психологического климата в коллективе [Данькова, 2014. С. 144]. Мотивация профессионального служения как фактор активизации и обновления состояния организационной среды может рассматриваться как инструмент повышения эффективности государственной службы при условии решения ряда задач.

Во-первых, необходима разработка и реализация комплекса мер по созданию положительного имиджа гражданской службы, аргументированному представлению в средствах массовой информации государственных служащих, показывающих достойный пример служения российскому обществу.

Во-вторых, требуется формирование общественного мнения, согласно которому не каждый гражданин способен взяться за весьма сложную профессиональную служебную деятельность. Представляется полезной разработка более действенных механизмов социального контроля, чем те, которыми располагают сегодня органы государственной власти.

В-третьих, на этапе подбора и отбора кандидатов на государственную службу особое внимание нужно обращать на анализ ценностей, целей и мотивации. При этом важно учитывать, что мотивация профессионального служения – это результат целенаправленной профориентационной работы с молодежью, механизм преобразования трудовой энергии человека на государственной службе, итог системного обновления социально-трудовых отношений.

С нашей точки зрения, важно не только установить и измерить, но и сравнить степень влияния различных социальных факторов на эффективность деятельности государственных служащих, оценить характер воздействия на их профессионализацию через кадровую политику, ее стратегию, направления реализации и содержание. Для прогнозирования дальнейшего развития социальных и кадровых процессов на государственной службе большое значение имеет разработка, легитимизация и реализация научно обоснованной концепции кадровой политики. Влияние социальных факторов на совершенствование процесса профессионализации кадрового обеспечения, повышение его эффективности на этапе реформирования государственного управления имеет большое социологическое значение.

Детерминирующим фактором выступает социальная сфера общества, включающая общественные отношения и интересы, инфраструктуру. Именно она во взаимосвязи с экономикой создает условия для воспроизводства человеческой жизнедеятельности, где проявляется сознание граждан как субъективный фактор, раскрывающий характер социальных процессов в области государственного управления.

Методология социологического анализа проблем государственной службы

Государственная служба нацелена на решение общественно значимых и важных задач. В процессе их решения гражданские служащие выполняют множество функций, среди которых выделяются следующие: обеспечение, исполнение и реализация полномочий органов власти.

Государственные служащие одновременно являются и объектами, и субъектами государственного управления. Как его объекты они ощущают воздействие изменений во внешней среде (например, такого социально-демографического фактора, как старение населения). Будучи его субъектами, они призваны реагировать на изменения, происходящие в социуме, создавать атмосферу социального партнерства, оказывая регулирующее воздействие на конфликтные ситуации.

Общественный характер государственной службы проявляется посредством качественных характеристик служащих (например, через социально-политическую ориентацию, профессиональные интересы, деловые и личностно-психологические качества). От субъекта управления во многом зависит успешность и способ реализации тех или иных решений (авторитарный, демократический или коллегиальный). Личностная позиция государственного служащего при этом, как и приверженность к корпоративной культуре, выражается в поведении и в отношении к выполнению служебных обязанностей и статусных функций.

Перечислим основные проблемы, возникающие в связи с совершенствованием управления государственной службой и повышением ее эффективности.

Во-первых, как правовой институт государственная служба участвует в реализации федеральных законов, но при этом нуждается в разработке и принятии необходимых для ее эффективного функционирования нормативных правовых актов, обеспечении должного правового статуса государственных служащих и их мотивации. Проблемы нормативной правовой базы государственной службы отчасти обусловлены отсутствием полномочных и ответственных субъектов управления ею как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества.

Во-вторых, государственная служба участвует в разработке и реализации социальной политики, развитии гражданского общества, оказании государственных (социальных по своему содержанию) услуг населению. Этим обусловлена потребность в управляющем воздействии, прежде всего, по таким проблемным вопросам, как удовлетворение социальных интересов государственных служащих, выполняющих ответственные управленческие функции, реализация социального статуса госслужащих, контроль над соблюдением социальных норм и ценностей, борьба с негативными явлениями.

В-третьих, будучи важным организационным институтом, государственная служба нуждается в совершенствовании своей структуры, оптимизации вертикальных и горизонтальных, формальных и неформальных связей, внедрении прогрессивных кадровых технологий, оптимизации контроля над деятельностью служащих, развитии их организационного статуса, корреляции соотношения категорий, групп должностей и классных чинов различных видов.

В-четвертых, государственная служба является одним из субъектов реализации экономической политики. При этом она нуждается во всестороннем учете и соблюдении экономических интересов гражданских служащих, поиске адекватных и эффективных мер для их удовлетворения, в укреплении материального положения госслужащих. Прежде всего, это относится к необходимости дифференциации оплаты труда в соответствии со сложностью и ответственностью управленческой деятельности. Большое значение имеет необходимость преодоления кадровой коррупции и проявлений взяточничества, контроль над соблюдением ограничений и требований к служебному поведению, урегулированию конфликтов интересов.

В-пятых, как этический институт государственная служба должна обеспечивать соблюдение в сфере управления норм общественной морали и активно развивать собственную правовую и социальную базу регулирования служебного поведения.

В ходе комплексной оценки эффективности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих необходимо применять не только стандартные методики, которые в последние годы активно разрабатывались и внедрялись в практику управления (на основе оценки соответствия профессиональным стандартам, регламентам, квалификационным требованиям), но и методы социальной оценки. Непременным условием для их реализации должны быть примененные на практике управления социологические, социально-психологические, социально-экономические и социально-управленческие методики.

Заметную роль в повышении эффективности государственной службы играет самоорганизация в деятельности служащих. Самоорганизация, являясь базовым ресурсом личности работника, направлена на максимальную реализацию собственных возможностей. Это предполагает сознательное управление своей профессиональной деятельностью и разрешение проблем, обусловленных внешней и внутренней средой. Процесс самоорганизации, грамотно внедренный в повседневную деятельность государственных служащих, позволит им не просто сэкономить время и успеть сделать больший объем работ в течение дня, но даст возможность повышать квалификацию, справляться со стрессовыми ситуациями, продвигаться по службе и др. Однако эффективность самоорганизации в значительной степени зависит от влияния социальных факторов.

Учет и оценка таких факторов могут быть представлены в виде составной части социальных технологий управления кадрами и государственной службой в органах власти. Анализируя проблему повышения эффективности государственной гражданской службы, важно обратить внимание на необходимость оптимизации системы управления, повышения профессионального уровня служащих, совершенствования кадрового обеспечения аппарата государственных органов власти.

Заключение

Проблема повышения эффективности работы государственных гражданских служащих имеет устойчивую тенденцию к актуализации. Именно на ее

решение ориентированы реформационные и модернизационные процессы в сфере управления. Во всех федеральных программах реформирования и развития государственной гражданской службы в качестве одного из важных направлений обозначалось изучение ее социальных проблем, в том числе ставились конкретные целевые задачи в области социологических исследований. В рамках этого направления следует рассматривать анализ влияния социальных факторов на эффективность государственной службы.

Такое социологическое исследование должно основываться на собственной методологической базе, включающей в себя комплекс научных подходов, рассматривающих следующее:

– социально-профессиональные аспекты: кадровое обеспечение государственных органов, профессиональная подготовка и развитие госслужащих, комплексная оценка кадров, кадровый резерв и ротация;

– социально-правовые вопросы: нормативная правовая и социально-нормативная основа служебной деятельности государственных служащих, их правовая защищенность и правовая ответственность;

– социально-экономические проблемы: ресурсное обеспечение государственной службы, мотивация и стимулирование эффективного труда, профессионального развития служащих;

– социально-структурные вопросы: социальный статус госслужащих, уровень их социальной защищенности и обеспеченности, культурное и нравственное развитие.

Таким образом, организация и проведение социологического анализа влияния социальных факторов на эффективность системы государственного управления, государственную гражданскую службу и профессиональную деятельность госслужащих могут дать ожидаемые результаты при создании современной методологической основы, ориентированной на применение комплексного междисциплинарного подхода.

Литература

Барциц И.Н. Показатели и критерии эффективности государственного управления. М.: РАГС, 2010. 256 с.

Данькова Е.В. Оценка динамики кадровых процессов на государственной гражданской службе. *Проблемы профессионального развития и кадровых процессов на государственной гражданской службе: социологический анализ*. Монография / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Буки Веди, 2014. С. 130–149.

Жильцов В.И. Оценка эффективности в системе государственной службы. Учебное пособие. М.: Проспект, 2017. 95 с.

Пономаренко Б.Т. Влияние социальных факторов на эффективность государственной гражданской службы. *Этносоциум и межнациональная культура.* 2017. № 4(106). С. 26–31.

Халиков М.С. Методология анализа социальных факторов государственного управления. *Социально-экономические и правовые проблемы повышения эффективности российской экономики. Межвузовский сборник научных статей.* Вып. 4. М.: Университетская книга, 2017. С. 6.

Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Дело, 2014. 176 с.

Vavrek R. Efficiency and inefficiency of public administration. *Journal of Economic Development, Environment and People.* 2018. Vol. 7(1). P. 6–14.

References

Bartsits I. N. Indicators and criteria of efficiency of public administration. M.: RAGS, 2010. 258 p. In Russian

Dankova E. V. Assessment of HR processes in the civil service. Problems of professional development and HR processes in the civil service: sociological aspect. Monograph. Ed. by Turchinov A. I.. M.: Buki Vedi, 2014. P. 130–149. In Russian

Khalikov M. S. Methodology of analysis of social factors of public administration. In: Sotsialno-ekonomicheskie i pravovye problemy povysheniia effektivnosti rossiiskoi ekonomiki. Interuniversity collection of scientific articles. Vol. 4. M.: Universitetskaya kniga, 2017. P. 6. In Russian

Ponomarenko B. T. The Influence of social factors on the effectiveness of state civil service. In: *Etnosotsium i mezhnatsionalnaya kultura*. 2017. № 4(106). P. 26–31. In Russian

Vavrek R. Efficiency and inefficiency of public administration. In: *Journal of Economic Development, Environment and People*. 2018. Vol. 7(1). P. 6–14. In English

Yuzhakov V. N., Aleksandrov O. V., Dobrolyubova E. I., Klochkova E. N. The introduction of performance management in the activities of public authorities: interim results and suggestions for further development. M.: Delo, 2014. 176 p. In Russian

Zhiltsov V. I. Estimation of efficiency in the public service. Textbook. M.: Prospekt, 2017. 95 p. In Russian