
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

N.N. Korostyleva
Professional Development
of Civil Servants:
the Results of Sociological
Monitoring

The professional development of civil servants is studied in terms of sociological monitoring. Sociological measurements over a period of more than ten years of research at the Civil Service and Personnel Policy Chair of the Russian Presidential Academy for National Economy and Public Administration are presented.

Key words and word-combinations: professional development, sociological monitoring, civil service.

Исследуется профессиональное развитие государственных служащих с позиций социологического мониторинга. Социологические замеры представлены более чем за десять лет исследований кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Ключевые слова и словосочетания: профессиональное развитие, социологический мониторинг, государственная гражданская служба.

УДК 342:35:316.34/.35
ББК 67.401.02+60.54

Н.Н. Коростылева

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА

Процесс реформирования государственной службы в Российской Федерации подтверждает, что в настоящее время существенно возрастает роль субъективного фактора управления – государственных служащих. В связи с этим одним из самых важных вопросов развития государственной службы является удовлетворение ее социальной потребности в профессионально подготовленных кадрах. Государственная служба Российской Федерации представляет собой сложную систему, включающую как правовые и организационные институты и отношения, так и совокупности людей, специально подготовленных и профессионально занятых в обеспечении исполнения полномочий государственных органов. Эти составляющие взаимосвязаны, взаимодополняют и

обогащают друг друга. В условиях становления новой российской государственности и институтов гражданского общества необходима обновленная система профессионального развития государственных гражданских служащих, в большей мере соответствующая осуществляемым организационно-правовым реформам, которая бы основывалась на применении новейших форм, методов и технологий. Государственная служба остро нуждается в комплексном формировании данной системы.

Для комплексной оценки профессионального развития государственных служащих в рамках проводившегося более десяти лет социологического мониторинга кадровых процессов на государственной службе и в государственном управлении выделены следующие показатели:

- уровень профессионализма государственных гражданских служащих;
- уровень восприятия профессионализма со стороны населения;
- уровень знаний, умений и навыков;
- уровень востребованности этих знаний на государственной гражданской службе;
- соотношение профессионального развития с должностным;
- уровень востребованности дополнительного профессионального образования и форм обучения;
- зависимость профессионального развития от системы мотивации государственных служащих.

К.О. Магомедов совершенно справедливо утверждает: «Мониторинг развивает информационные ресурсы управленческой деятельности, дополняя их аналитической информацией, и структурирует информационную систему организации. Он основан на использовании квалифицированных, опирающихся на данные специальных социологических исследований и анализе статистических материалов выводов, на выявлении характера, природы и направленности новых явлений, которые позволяют принимать упреждающие меры...» [1].

В оценке значимости государственной службы важным является восприятие в общественном мнении данного института как сервисного, оказывающего помощь населению в процессе получения государственных услуг.

Результаты проведенных исследований свидетельствуют о значительном числе респондентов, которые достаточно часто обращаются в органы власти, причем с течением времени частота обращений почти не меняется: 20,7% (2013 г.) [2]^{*} и 18,2% (2001 г.) [3]^{**}. Крайне устойчивая тенденция наблюдается в позиции нечастого обращения граждан в государственные органы. Иногда за помощью обращаются независимо от времени 33,1%. Без государственной службы обходится только 16% населения (табл. 1)

^{*}Социологический опрос проведен в 19 субъектах РФ всех федеральных округов, в том числе: республиках – Дагестан, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Удмуртия, в Алтайском, Краснодарском, Приморском краях; областях – Брянской, Волгоградской, Воронежской, Липецкой, Московской, Орловской, Псковской, Самарской, Саратовской, Челябинской, городах – Москва, Санкт-Петербург. Всего опрошено 1204 респондента.

^{**}Социологический опрос проводился в 8 центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти, а также в 15 субъектах РФ. Всего опрошенных – 1183 человека.

Таблица 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Приходилось ли Вам лично обращаться
в органы государственной власти и управления?», %**

Варианты ответов	2013 г.	2001 г.
Достаточно часто	20,7	18,2
Иногда	33,1	33,1
Очень редко	28,6	32,2
Не приходилось	16,0	16,5

Ключевым аспектом восприятия государственной службы населением является мнение граждан относительно работы государственной службы (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Какое мнение сложилось у Вас о работе государственных служащих?», %**

Варианты ответов	2013 г.	2001 г.
Положительное	11,8	8,1
Скорее положительное, чем отрицательное	38,3	32,0
Скорее отрицательное, чем положительное	27,7	28,9
Отрицательное	7,3	10,8
Затруднились ответить	14,9	20,2

Сравнительный анализ показывает, что респонденты «скорее положительно, чем отрицательно» относятся в целом к работе государственных служащих. В 2001 г. таких насчитывалось 32%, тогда как в 2013 г. их было больше – 38,3%. При этом много респондентов, которые «скорее отрицательно, чем положительно» смотрят на работу государственных органов. В 2001 г. таких было 28,9% и на процент меньше – в 2013 г. (27,7%).

Государственная служба выступает важнейшим социально-правовым институтом, и без профессионально работающих в ее рамках государственных служащих она не сможет качественно и в полном объеме представлять интересы граждан. Какие же профессиональные и личностные качества необходимы, по мнению респондентов государственным служащим? Интересным представляется сравнительный анализ результатов, полученных в 2001 и в 2013 гг. (табл. 3).

Таблица 3

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«В какой степени, по Вашему мнению,
государственным служащим присущи следующие качества?», %**

Качества	Степень выраженности					
	низкая		средняя		высокая	
	2013 г.	2001 г.	2013 г.	2001 г.	2013 г.	2001 г.
Доброжелательность	28,3	16,1	57,4	57,5	14,3	26,4

Окончание табл. 3

Качества	Степень выраженности					
	низкая		средняя		высокая	
	2013 г.	2001 г.	2013 г.	2001 г.	2013 г.	2001 г.
Законопослушность	22,0	18,7	55,3	54,5	22,7	26,8
Ответственность	28,6	18,4	50,3	54,2	21,1	27,4
Справедливость	39,8	9,1	46,3	47,8	13,9	43,1
Бескорыстие	44,3	8,5	42,7	44,2	13,0	47,3
Честность	34,7	–	51,2	–	14,1	–
Принципиальность	27,8	21,1	47,0	51,2	25,2	27,7
Патриотизм	41,2	–	45,2	–	13,6	–

Следует отметить устойчивость мнений респондентов относительно проявления профессиональных, личностных качеств государственных служащих. Как в 2001 г., так и спустя 12 лет степень выраженности качеств «средняя». Однако наметилась тревожная тенденция относительно «низкой» степени выраженности позитивных качеств у государственных служащих в 2013 г. В 2001 г. этот показатель был ниже по всем качествам. Наметившаяся тенденция, скорее всего, есть отражение в сознании людей образа государственного служащего как не слишком принципиального, законопослушного, ответственного, бескорыстного – в связи с антикоррупционной политикой.

С точки зрения характеристики государственной службы как сервисного института важен анализ мотивов поступления на государственную гражданскую службу, являющихся основой профессионального развития государственных служащих. В связи с этим представляет интерес оценка изменения мотивационной сферы при поступлении на государственную гражданскую службу в общественном мнении, влияние данных изменений на эффективность профессиональной деятельности. Результаты мониторинга свидетельствуют о серьезных изменениях в восприятии гражданами мотивов поступления на госслужбу (табл. 4).

Таблица 4

**Сравнительный анализ мотивов поступления
на государственную гражданскую службу (по оценкам граждан), %**

Чем, на Ваш взгляд, в первую очередь руководствуются граждане, поступающие на государственную гражданскую службу?	2013 г.	2012 г.	2006 г.	2001 г.
Желанием принести пользу обществу и государству	17,7	24,7	30,5	31,2
Стремлением занять престижное место в обществе	53,5	36,1	25,7	9,2
Стремлением обеспечить перспективы своего служебного роста	27,0	31,0	25,1	35,5

Чем, на Ваш взгляд, в первую очередь руководствуются граждане, поступающие на государственную гражданскую службу?	2013 г.	2012 г.	2006 г.	2001 г.
Желанием приобрести широкие связи с людьми, которые могут быть полезными в жизни	40,8	26,1	21,1	9,2
Стремлением повысить свое материальное благополучие	52,1	25,0	14,7	11,9
Стремлением полнее реализовать свои профессиональные качества	11,3	23,0	28,8	35,5
Гарантией постоянной работы, стабильного положения	35,5	55,5	55,7	42,2
Стремлением заработать высокую пенсию	23,6	18,3	16,3	8,1
Отсутствием другого выбора	4,1	6,6	7,6	7,1

Так, если в 2001 и 2006 гг. превалировала позиция «желание принести пользу обществу и государству» (31,2 и 30,5% соответственно), то в настоящее время этот процент снизился: 2012 г. – 24,7%, 2013 г. – 17,7%. Сейчас население не выделяет этот мотив как основной, что свидетельствует о некоем разочаровании респондентов в отношении государственных служащих. Позиция «стремление занять престижное место в обществе» резко взлетела вверх (данную точку зрения в 2013 г. разделяют 53,3%; в 2012 г. – 36,1%, в 2006 г. – 25,3%, а в 2001 г. – всего 9,2%). Более чем за 10 лет социальный статус государственного служащего в восприятии граждан существенно возрос. Об этом свидетельствуют и изменения в оценках такого мотива, как «желание приобрести широкие связи с людьми, которые могут быть полезными в жизни» (в 2001 г. данную позицию разделяли лишь 9,2% респондентов, в 2013 г. – 40,8%).

Позиция «стремление повысить свое материальное благополучие» также возросла (2001 г. – 11,9%, 2013 г. – 52,1%). При этом такой мотив, как «стремление полнее реализовать свои профессиональные качества», по оценке граждан, стал менее популярным. В 2001 г. 35,5% респондентов считали, что на государственную службу идут действительно желающие профессионально реализоваться, в 2006 г. таких насчитывалось 28,8%, в 2012 г. – 23%, а в 2013 г. – только 11,3%.

Таким образом, восприятие государственной гражданской службы в глазах населения с течением лет существенно изменялось. В настоящее время респонденты ассоциируют государственную гражданскую службу скорее с меркантилизмом, стремлением государственных служащих «устроиться поудобнее», с ориентированием их только на материальное обогащение. При этом профессиональное развитие государственных служащих остается, можно сказать, «за

кадром». Показательной в этом отношении является и оценка гражданами уровня профессионализма государственных служащих [2, 4].

Таблица 5

Оценка уровня профессионализма государственных служащих в России, %

Ответы на вопрос: «Как бы Вы оценили уровень профессионализма государственных служащих в России?»	2013 г.	2012 г.
Высокий	5,2	11,1
Скорее высокий, чем низкий	30,7	45,3
Скорее низкий, чем высокий	38,7	29,3
Низкий	11,5	8,4
Затруднились ответить	13,9	5,9

Наблюдается тревожная тенденция, связанная с недостаточно высокой оценкой в общественном мнении уровня профессионализма государственных служащих (табл. 5). Если его высокий уровень отмечали в 2012 г. 11,1% респондентов, то в 2013-м – только 5,2%. Позиция «скорее высокий, чем низкий» тоже снизилась, данную позицию в 2012 г. разделяли 45,3% опрошенных, а в 2013 г. – 30,7%. «Скорее низкий, чем высокий» выбрали в 2012 г. 29,3%, а в 2013 г. – уже 38,7%. Появилось много тех, кто не смог оценить уровень профессионализма государственных служащих. В 2013 г. их доля возросла до 13,9% против 5,9% в 2012 г.

Несколько выше оказался уровень профессионализма государственных гражданских служащих в экспертных оценках (табл. 6). Эксперты отдали больше голосов за позицию «высокий профессионализм» – 8% по сравнению с 5,2% представителей населения. Утверждение «скорее высокий, чем низкий» у экспертов набрало 50%, тогда как у населения всего 30,7% [5].

Таблица 6

Оценка уровня профессионализма российских государственных служащих, данная населением и экспертами, %

Ответы на вопрос: «Как бы Вы оценили уровень профессионализма государственных служащих в России 2013 г.?»	Население	Эксперты
Высокий	5,2	8,0
Скорее высокий, чем низкий	30,7	50,0
Скорее низкий, чем высокий	38,7	30,0
Низкий	11,5	4,4
Затруднились ответить	13,9	7,6

С учетом изложенного требуются системные изменения в практике формирования кадров государственных органов, а также поднятие авторитета этого вида профессиональной деятельности. Несмотря на определенные различия в восприятии причин недостаточного профессионализма служащих населением и экспертами (табл. 7), у тех и других почти совпало убеждение в том, что

низкий профессионализм государственных служащих кроется в «недостатках работы по формированию кадрового состава государственных органов». Данную позицию разделили 35,9% экспертов и 33,6% населения. Можно сделать следующий вывод: совокупность выделенных причин способствует сохранению устойчивой тенденции своего рода «воспроизводства» непрофессионализма в профессиональной среде государственных служащих.

Таблица 7

Причины низкого профессионализма в оценках населения и экспертов, %

Ответы на вопрос: «В чем, по Вашему мнению, могут заключаться причины низкого профессионализма у части государственных служащих в России?»	Население	Эксперты
Недостатки в работе по формированию профессионального кадрового состава государственных органов	33,5	35,9
Привлечение кадров на государственную службу по знакомству, родству	62,2	45,2
Невостребованность в государственных органах честных и принципиальных государственных служащих	27,4	27,0
Низкое качество профессиональной подготовки выпускников вузов по профильным для государственной службы специальностям	27,1	35,9
Низкий уровень профессионализма руководителей государственных органов	24,0	50,0
Низкий уровень нравственности и духовности государственных служащих	29,2	24,2
Иное	5,4	17,3

В среде государственных гражданских служащих осознается крайняя необходимость реализации системных мер, направленных на повышение профессионализма и обеспечение непрерывного профессионального развития (табл. 8) [3, 6].

Таблица 8

Оценка экспертами актуальности мер по повышению профессионализма российских государственных служащих, %

Ответы на вопрос: «Насколько, на Ваш взгляд, необходимы в настоящее время меры по повышению профессионализма государственных служащих?»	2013 г.	2001 г.
Крайне необходимы	63,3	46,7
Необходимость ограничена	28,3	47,8
Необходимость отсутствует	1,2	–
Затруднились ответить	7,2	5,5

Относительно того, как повысить профессионализм, государственные служащие единодушны во мнении, что его следует повышать через все формы дополнительного профессионального образования. Востребованность форм обучения изменилась за более чем десятилетие. Если раньше эксперты считали важным

проходить обучение в специализированных учебных заведениях (2001 г. – 75,6%), то теперь считают так только 40% опрошенных, тогда как стажировка за рубежом стала казаться более приоритетной. За нее высказались в 2013 г. 36% экспертов против 27,8% в 2001 г. Повысился интерес и к обучению без отрыва от работы (30,4 против 20%) и к самообразованию (34,8 против 22,2%). Все это указывает на то, что наиболее результативны сегодня формы обучения, сочетающие в себе не только теоретическую подготовку, но и практические знания и умения, которые необходимы государственным служащим в их повседневной работе.

Государственные служащие постоянно нуждаются в определенном багаже знаний, умений и навыков в различных областях своей профессиональной деятельности. Экспертные опросы в 2006 и 2013 г. [5, 6] выявили наиболее востребованные области знаний у государственных служащих (табл. 9).

Таблица 9

Наиболее востребованные области знаний государственных служащих, по экспертным оценкам, %

Ответы на вопрос: «Дефицит каких специалистов, по Вашему мнению, особо остро ощущается сегодня в органах государственной гражданской службы РФ?»	2013 г.	2006 г.
Управленцев	46,4	47,9
Экономистов	18,5	26,9
Юристов	23,0	28,6
Инженерно-технического персонала	27,0	11,8
Специалистов по информационным сетям и компьютерным технологиям	16,5	13,4
Специалистов по управлению персоналом	24,2	31,9
Психологов и социологов	23,4	25,2
Вспомогательного персонала	13,3	5,9
Специалистов по взаимодействию с негосударственными организациями	14,5	–
Специалистов по управлению современными информационными процессами	23,8	–
Других	6,9	–

По прошествии времени на государственной службе по-прежнему не хватает специалистов-управленцев (47,9% – в 2006 г. и 46,4% – в 2013 г.). При этом следует отметить, что в стране много непрофильных вузов, готовящих специалистов-управленцев, но, несмотря на данный факт ощущается дефицит не просто обладателей дипломов, а реальных управленцев-профессионалов. Кроме того, по мнению экспертов, государственным гражданским служащим год от года не хватает знаний в области государственного и муниципального управления (36,7% в 2006 г. и 37,4% в 2013 г.), в области экономики и юриспруденции. Потребность в знаниях велика. Так, в 2006 г. она составляла 34,2% (экономические знания) и 40,8% (юридические знания) и в 2013 г. – 21,5 и 38,6% соответственно.

Отмечается экспертами и нехватка социологических знаний на государственной службе (3,3% в 2006 г. и 15,4% в 2013 г.). Потребность в анализе происходящих изменений, связанных с реформированием государственной службы, с активностью введения антикоррупционной политики, инновационных технологий, значительна. Увеличилась и потребность в знаниях, связанных с разрешением конфликтов и искусством делового общения. С увеличением и усложнением электронного документооборота, с введением электронных услуг возросла потребность в специалистах по информационным сетям и компьютерным технологиям, а также специалистов по управлению современными информационными процессами.

Экспертами отмечается отсутствие прямой связи между полученными в вузе знаниями и востребованностью этих знаний в практике государственного управления. Об этом свидетельствуют ответы экспертов на вопрос: «Как Вы считаете, насколько полно профессиональные знания, навыки и умения, полученные молодыми специалистами в учебных заведениях, отвечают современным требованиям государственной службы?». За полное соответствие высказались только 1,8% опрошенных, за вариант «не отвечают» намного больше (8,4%). Примерно одинаковое число респондентов считают, что полученные знания «скорее отвечают, чем не отвечают» потребностям практик (43%) и «скорее не отвечают, чем отвечают» (40,2%) [5].

Результаты мониторинговых исследований свидетельствуют о достаточно противоречивых процессах развития государственной гражданской службы. Основой институционального развития государственной гражданской службы является создание эффективной системы профессионального развития, нацеленной на формирование императивов профессиональной деятельности служащих, способствующих переходу на новое качество службы – служение обществу, сервисный характер функционирования государственной гражданской службы как социального института, соответствующего социальным потребностям и новым принципам государственного управления. Первоочередной научной разработки требуют вопросы, связанные с концептуальным и методическим обеспечением управления процессом профессионального развития служащих на основе комплексной диагностики кадровых процессов, степени адаптации персонала к новым условиям, соответствия системы дополнительного профессионального образования служащих реальным социальным требованиям.

Библиографический список

1. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М., 2010.
2. Проблемы функционирования органов государственной власти и управления в Российской Федерации: мат-лы социол. исслед., июль – август 2013 г. М., 2013.
3. Оценка состояния теоретических основ государственной кадровой политики и формирование кадрового корпуса государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти: мат-лы социол. исслед., май 2001 г. М., 2001.
4. Социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации: мат-лы социол. исслед., май – июнь 2012 г. М., 2012.
5. Проблемы профессионального развития и кадровых процессов в государственной службе: результаты эксперт. опроса, май – июнь 2013 г. М., 2013.
6. Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации: результаты эксперт. опроса, март 2006 г. М., 2006.