

DOI: 10.14515/monitoring.2014.3.03

УДК 35.08(470+571):005.95/.96:316

К.О. Магомедов

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ: МОНИТОРИНГ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ: МОНИТОРИНГ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ

МАГОМЕДОВ Керем Османович — доктор социологических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления персоналом РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (ИГСУП РАНХиГС), руководитель социологической лаборатории. E-mail: m-kerem@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены методологические и методические основания социологического мониторинга проблем кадровой политики в государственных органах, который более 10 лет проводит кафедра государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и кадровой политики РАНХиГС при Президенте РФ.

Автор анализирует материалы мониторинговых исследований, раскрывающих существенные аспекты кадровой политики и кадрового обеспечения государственных органов: мотивация российских граждан при поступлении на государственную службу, оценки уровня профессионализма госслужащих, причины снижения профессионализма работников органов государственной власти и управления и др.

В качестве актуальных направлений мониторинга в области кадровой политики в государственных органах, которые будут востребованы в ближайшие годы, автор выделяет следующие: (1) мотивация профессионального развития государственных гражданских служащих и оценка его компонентов; (2) оценка кадрового потенциала государственных органов и проблем его развития; (3) оценка эффективности государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы; (4) оценка

PERSONNEL POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES AND MANAGEMENT: MONITORING OF BASIC TRENDS

MAGOMEDOV Kerem Osmanovich — Doctor of Sociology; professor; Deputy Head of Department of Public Service and Personnel Policy, Institute of Public Service and Personnel Management, RANEPА, Head of Sociological Laboratory. E-mail: m-kerem@mail.ru

Abstract. The article highlights methodological and methodical base of the sociological monitoring of the personnel issues in state bodies; the monitoring has been carried out for ten years by the Department of Public Services and Personnel Policy of the Russian Presidential Academy for National Economy and Public Administration.

The author gives an analysis of the monitoring data that unveil key aspects of the personnel policy of the state bodies such as motivation of Russians when entering civil service, assessment of the professionalism of state servants, reasons behind the decreased professionalism of the state bodies` employees.

According to the author, the following directions for personnel policy monitoring in state bodies will be in demand in years to come: (1) motivation of professional development of public servants and its assessment; (2) assessment of the personnel potential of state bodies and problems of its development; (3) assessment of effectiveness of state personnel policy in the system of public service; (4) assessment of the effectiveness of measures, methods, and technologies of realization of the personnel; policy and management in state bodies; (5) assessment of effectiveness of state programs in the field of personnel policy: executive candidate pool, rotation, et cet.; (6) assessment of negative effects such as bureaucracy, bribery, corruption and effectiveness of measures to counteract them.

эффективности мер, методов, технологий реализации кадровой политики и управления персоналом в государственных органах; (5) оценка эффективности государственных программ в области кадровой политики: резерв управленческих кадров, ротация и др.; (6) оценка состояния проблем негативных проявлений на государственной гражданской службе: бюрократизм, взяточничество, коррупция и др. и эффективности мер по противодействию им.

Ключевые слова: государственное управление, органы управления, гражданская служба, гражданские служащие, кадровая политика, кадровое обеспечение, мониторинг, мотивация, профессионализм.

Keywords: public service, state bodies, civic service, public service, public servants, personnel policy, personnel management, monitoring motivation, professionalism

Мониторинг различных социальных явлений и процессов в теории и практике социального управления рассматривается как способ познавательной и предметно-практической деятельности, в сочетании с другими методами обеспечивающей комплексную, оперативную и адекватную оценку социальных ситуаций, позволяющую осуществлять эффективное прогнозирование и выработку оптимальных управленческих решений. Мониторинговый принцип организации и проведения исследований достаточно хорошо зарекомендовал себя в социологии, и сегодня он воспринимается как один из основных. В управленческой практике государственной службы получил распространение мониторинг кадровых процессов с целью выявления их изменений. Основная цель такого мониторинга состоит в создании условий для обеспечения неотложного управленческого воздействия на развитие кадровой ситуации в случаях ее осложнения или обнаружения негативных отклонений.

Учеными кафедры государственной службы и кадровой политики на протяжении последних 15–20 лет было проведено множество различных социологических исследований, в которых использовался метод массового опроса. В зависимости от цели и программных задач респондентами выступали представители населения (в целом по Российской Федерации, по федеральным округам, по субъектам РФ), государственные и муниципальные служащие, работники отдельных сфер деятельности или крупных субъектов экономической деятельности. Ряд социологических исследований проводится в режиме мониторинга, например, по актуальным проблемам государственной гражданской службы Российской Федерации, кадровой политики и управления персоналом в российских организациях.

В основу методики проведения этих исследований были заложены несколько проблемных блоков, создающих мониторинговую базу. К ним добавлялись новые тематические разделы либо просто группы вопросов, которые впоследствии также могли преобразовываться в мониторинговые блоки. Именно так произошло с тематическим разделом, посвященным проблемам кадровой политики в государственных органах, который в полной мере выделился уже в исследованиях 2001–2003 гг. и стал основой нескольких мониторинговых блоков: по оценке состояния кадрового потенциала государственных органов, профессионально-должностному развитию государственных гражданских служащих и др. Для полноты представления о том, как это происходило, выделим тематику

соответствующих социологических исследований, в которых большое внимание уделялось изучению проблем кадровой политики в государственных органах:

- оценка состояния теоретических основ государственной кадровой политики и формирование кадрового корпуса государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти (2001 г.);
- государственная кадровая политика и механизмы ее реализации (2002 г.);
- актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации (2003 г.);
- государственная кадровая политика в Российской Федерации: механизмы государственного регулирования этносоциальных отношений при воспроизводстве и востребовании кадрового потенциала (2005 г.);
- проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации (2006 г.);
- актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации (январь, 2009 г.);
- духовно-нравственные проблемы государственной службы Российской Федерации (сентябрь-ноябрь, 2009 г.);
- социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации (2012 г.);
- проблемы функционирования органов государственной власти и управления Российской Федерации (2013 г.), в том числе по отдельной теме «Социологический мониторинг проблем профессионального развития и кадровых процессов в государственной гражданской службе»

Помимо перечисленных исследований методика социологического мониторинга успешно применялась в ходе реализации инновационного научного проекта «Кадровая политика и управление персоналом в российских организациях», где в качестве объекта изучения определены предприятия, учреждения, организации всех форм собственности, направлений и видов деятельности, в том числе функционирующие в сфере государственного управления. Данный проект уже был реализован в нескольких исследованиях 2007–2012 гг.

Применяемая в исследованиях мониторинговая методика предусматривает проведение комплексных социологических исследований с периодичностью от одного до трех лет, в которых используются методы массового опроса (как правило, либо государственных служащих, либо населения, либо обеих категорий респондентов одновременно в двух опросах) и экспертного опроса (критерии отбора экспертов определяются в зависимости от конкретных целей и задач исследования). В промежутках между комплексными исследованиями проводятся целевые исследования методом экспертного опроса, что позволяет точнее определить необходимость включения в структуру мониторинга тех или иных тематических блоков.

Приведем некоторые примеры мониторинговых наблюдений из тематической области кадровой политики в государственных органах.

Важная составляющая проблемы кадрового обеспечения государственных органов — мотивация вновь поступающих на государственную службу. Свои представления о том, чем в первую очередь руководствуются граждане, поступая на государственную службу, участники исследований — респонденты массовых опросов из числа государственных служащих —

определяли следующим образом (табл. 1).

Таблица 1 Мотивы поступления российских граждан на государственную службу, %

| Мотивы | Мнения госслужащих | | | |
|--|--------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | 2001 г. N=1183 | 2003 г. N=964 | 2006 г. N=1102 | 2012 г. N=1008 |
| Гарантия постоянной работы, стабильного положения | 42,2 | 46,6 | 55,7 | 55,5 |
| Стремление полнее реализовать свои профессиональные качества | 35,5 | 42,1 | 28,8 | 23,0 |
| Желание принести пользу обществу и государству | 31,2 | 37,6 | 30,5 | 24,7 |
| Стремление обеспечить перспективы для служебного роста | 16,7 | 16,3 | 25,1 | 31,0 |
| Стремление занять престижное место в обществе | 9,2 | 13,7 | 25,7 | 36,1 |
| Желание иметь широкие связи с людьми, которые могут быть полезными в жизни | 9,2 | 10,1 | 21,1 | 26,1 |
| Стремление повысить материальное благополучие | 11,9 | 19,4 | 14,7 | 25,0 |
| Стремление заработать высокую пенсию | 8,1 | 9,3 | 16,3 | 18,3 |
| Отсутствие другого выбора | 7,1 | 5,3 | 7,6 | 6,6 |

Как видим, начиная с переломного 2003 г., когда стала формироваться современная нормативно-правовая и организационная основа государственной службы, ее институциональных черт, усиливается влияние материальных и социально-статусных мотивов и снижается значимость профессиональных и гражданских (см. рис. 1). Этот перекоп, несомненно, создает угрозу деформации профессиональных и нравственных основ государственной гражданской службы, затрудняет процесс ее реформирования на современных демократических принципах, выстраивания системы противодействия негативным проявлениям, в первую очередь коррупции.

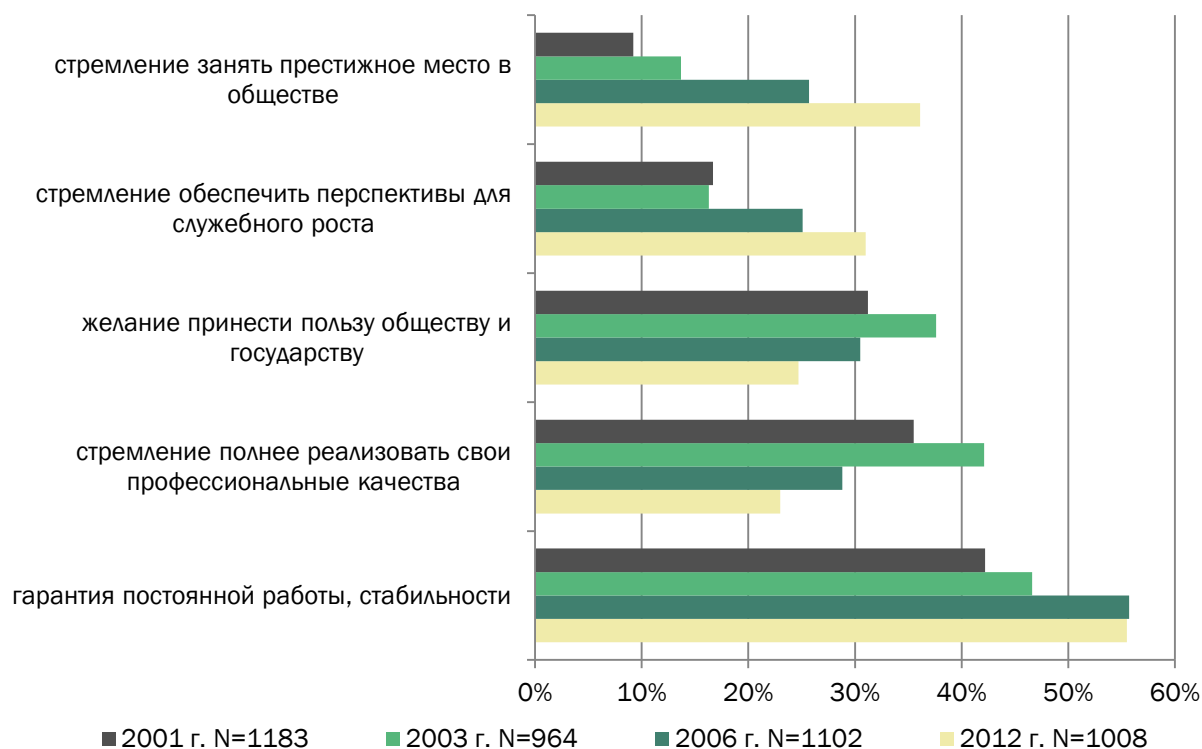


Рисунок 1 — Мониторинг мотивации поступления на государственную службу (мнения госслужащих, %)

Из того обстоятельства, что материальные факторы сегодня являются определяющими при поступлении граждан на государственную службу, следует другое — далеко не всегда именно материальный фактор является стимулом для выбора профессии государственного служащего людьми с высокими профессиональными качествами. Это тоже нужно учитывать в кадровой политике, формировать в противовес или в дополнение материальным факторам привлекательности государственной службы систему профессиональных стимулов, которые могут положительно повлиять на общий уровень профессионализма кадров государственных органов.

В общих оценках уровня профессионализма государственных служащих в России, зафиксированных в исследовании 2013 г., прослеживается более критический настрой у респондентов — представителей населения, российских граждан: более половины из них в той или иной мере склоняется к низким значениям, тогда как более половины экспертов — к высоким (см. рис. 2). Уровень профессионализма государственных служащих можно охарактеризовать как близкий к среднему, хотя эксперты, представляющие государственную гражданскую службу, в целом считают его на уровне выше среднего. Можно также отметить, что среди всех участников исследования тех, кто придерживался по данному поводу определенно положительных и отрицательных мнений, было мало.

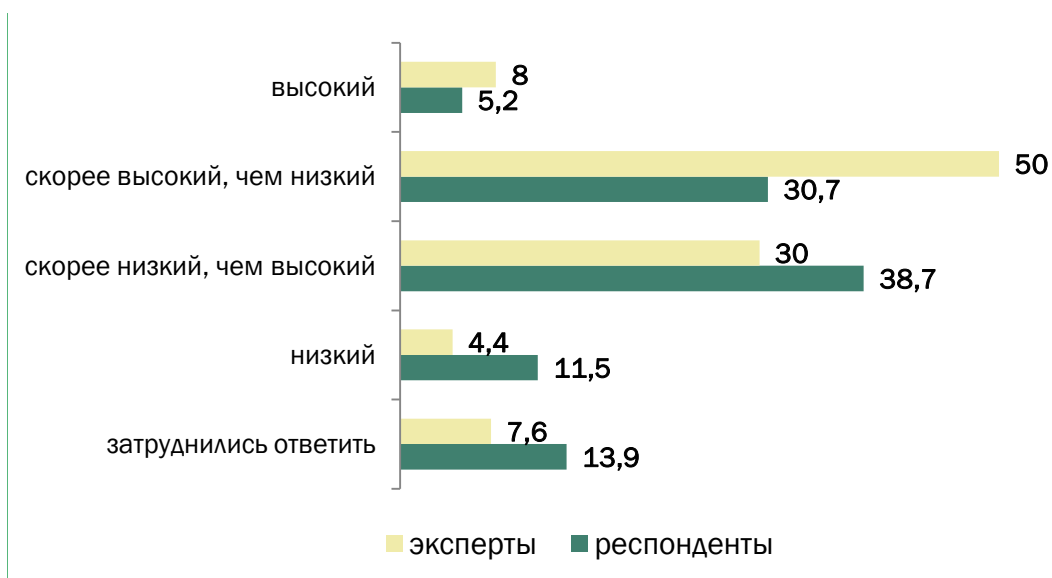


Рисунок 2 — Оценка респондентами и экспертами уровня профессионализма государственных служащих в России, %

Профессионализм государственных служащих необходимо совершенствовать и развивать, в первую очередь устраняя причины его снижения.

Среди таких причин участники исследования выделили:

- недостатки в работе по формированию профессионального кадрового состава государственных органов (33,5% респондентов и 35,9% экспертов);
- привлечение кадров на государственную службу по знакомству, родству (62,2% респондентов и 45,2% экспертов);
- невостребованность в государственных органах честных и принципиальных государственных служащих (27,4% респондентов и 27,0% экспертов);
- низкое качество профессиональной подготовки выпускников вузов по профильным для государственной службы специальностям (27,1% респондентов и 35,9% экспертов);
- низкий уровень профессионализма руководителей государственных органов (24,0% респондентов и 24,2% экспертов);
- низкий уровень нравственности и духовности государственных служащих (29,2% респондентов и 17,3% экспертов).

Кроме того, 50% экспертов среди причин снижения уровня профессионализма назвали также выдвижение на руководящие должности лиц не по профессиональным качествам, а по личной преданности. Таким образом, судя по совокупному мнению участников исследования, главные причины низкого уровня профессионализма государственных служащих следует искать в недостатках кадровой политики, проводимой в государственных органах.

Это в целом подтверждается сопоставлением аналогичных материалов предыдущих исследований различных проблем функционирования и развития государственной службы Российской Федерации, полученных в рамках мониторинговых наблюдений. Анализ всех полученных в ходе исследований материалов позволяет выделить следующие направления мониторинга основных направлений кадровой политики в государственных органах:

- мотивация поступления граждан на государственную гражданскую службу;
- мотивация профессионального развития государственных гражданских служащих и оценка его компонентов;
- оценка кадрового потенциала государственных органов и проблем его развития;
- оценка эффективности государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы;
- оценка эффективности мер, методов, технологий реализации кадровой политики в государственных органах;
- оценка эффективности управления персоналом в государственных органах;
- оценка эффективности государственных программ в области кадровой политики: резерв управленческих кадров, ротация и др.;
- совершенствование и развитие различных системных, организационных и институциональных аспектов функционирования государственной гражданской службы: социальная среда, организационная/корпоративная культура, конфликты (в том числе конфликты интересов), лоббизм и др.;
- оценка состояния проблем негативных проявлений на государственной гражданской службе и эффективности мер по противодействию им: бюрократизм, взяточничество, коррупция и др.

Все перечисленные направления так или иначе представлены в тематике научных интересов и исследований ученых кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУП РАНХиГС. Тем не менее осуществление масштабных исследовательских проектов, к которым относится мониторинг проблем кадровой политики в государственных органах, нуждается в поддержке со стороны руководства академии, во включении в финансируемые планы НИР на достаточно длительный период, что позволит в полной мере реализовать исследование кадровой политики в государственных органах на мониторинговом методическом обеспечении.