

УДК 35.08

УПРАВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ ГЛАЗАМИ «МОЛОДЫХ» И ОПЫТНЫХ ЧИНОВНИКОВ

Р.К. ОВЧАРЕНКО

(Ростовский социально-экономический институт)

Изложены некоторые результаты социологического исследования, проведенного в целях изучения отношения государственных гражданских служащих к процессам реформирования гражданской службы, формирования системы управления гражданской службой, выявления взаимосвязи между функционированием системы управления гражданской службой и изменением условий труда чиновников, выявления мнений гражданских служащих относительно степени эффективности работы регионального органа по управлению гражданской службой. Данные приведены в зависимости от стажа государственной гражданской службы опрошенных чиновников.

Ключевые слова: реформирование гражданской службы, система управления гражданской службой, орган по управлению гражданской службой, стаж гражданской службы.

Введение. Согласно федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 10.03.2009, № 261 реформирование государственной службы будет осуществляться до 2013 г. и одной из основных задач этой реформы является создание системы управления государственной службой [1].

Как отмечается в этой Программе, основные цели и задачи реформирования системы государственной службы Российской Федерации были сформулированы в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 г. В процессе реформирования государственной службы была сформирована государственная гражданская служба как вид государственной службы, выстроена система федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы, начато преобразование военной службы, разработаны предложения по формированию правовых основ правоохранительной службы. Но ряд направлений реформирования государственной службы остался нереализованным, в том числе положения Концепции и законодательства Российской Федерации о формировании системы управления государственной службой.

Одними из важнейших показателей успеха или неудачи любой реформы являются мнения и оценки, даваемые гражданами ее результатам. В отношении реформы госслужбы важными, по нашему мнению, представляются оценочные суждения самих чиновников относительно эффективности реформы в целом и отдельных ее направлений, в том числе по вопросу становления системы управления госслужбой. Поэтому в целях выявления мнений, оценочных суждений гражданских служащих Ростовской области по проблемным вопросам становления системы управления гражданской службы субъекта Российской Федерации в феврале – марте 2011 г. нами был проведен социологический опрос. Это не первый опрос чиновников, проводимый в Ростовской области [2]. Однако новизной нашего опроса является ориентация внимания чиновников на проблемы формирования системы управления гражданской службой.

Влияние стажа госслужбы на взгляды чиновников. Всего было опрошено 402 государственных гражданских служащих Ростовской области. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, группе и категории должностей государственной гражданской службы Ростовской области, замещаемых респондентами в государственных органах Ростовской области.

Для выявления динамики оценок в зависимости от стажа работы в органах власти мы сравнили ответы гражданских служащих, условно разделенных на четыре группы: до 5 лет, 6–10 лет, 11–15 лет и свыше 15 лет.

Представители всех обозначенных групп хорошо знакомы с основными задачами системы управления государственной гражданской службой (вариант ответа «да, конечно знаком» выбрали 58,33 % респондентов со стажем работы до 5 лет, 66,67 % – со стажем 6–10 лет, 66,67 % – со стажем 11–15 лет и 72,45 % – со стажем свыше 15 лет). Причем из полученных ответов видна небольшая динамика – чем больше стаж работы, тем больше представителей этой группы дают уверенный положительный ответ.

Представители всех групп высказали свою заинтересованность в создании и функционировании системы управления гражданской службой: до 5 лет – 73,79 %, 6–10 лет – 77,14 %, 11–15 лет – 75 %, свыше 15 лет – 81,63 %. Как видно и здесь практически повторилась динамика предыдущих ответов – чем больше стаж работы, тем больше положительных ответов.

Далее ответы показывают, что 49,46 % респондентов со стажем работы до 5 лет, 48,34 % со стажем 6–10 лет, 43,88 % со стажем 11–15 лет и 50,75 % со стажем работы свыше 15 лет полагают, что система управления гражданской службой создается для повышения эффективности работы всех государственных органов и гражданских служащих, 23,37 %, 22,52 %, 24,29 % и 23,13 % респондентов указанных групп соответственно уверены, что она создается для укрепления и усиления позиций института госслужбы в обществе.

Представители всех групп считают создание системы управления государственной гражданской службой вполне своевременным процессом (до 5 лет – 59,09 %, 6–10 лет – 69,52 %, 11–15 лет – 76,56 %, свыше 15 лет – 79,59 %. Здесь также прослеживается выявленная ранее динамика), а также полагают, что в этом направлении уже немало сделано, но основная масса работы еще впереди (37,4 % – со стажем до 5 лет, 31,43 %, имеющих стаж 6–10 лет, 28,13 % – представители группы 11–15 лет, 36,08 % – со стажем госслужбы свыше 15 лет).

43,08 % госслужащих со стажем государственной гражданской службы до 5 лет считают, что создание системы управления гражданской службой благотворно влияет на условия их работы по большинству показателей. Такие же ответы дали 43,81 % респондентов со стажем гражданской службы 6–10 лет, 46,03 % – со стажем 11–15 лет и 46,88 % – со стажем работы свыше 15 лет.

Но при этом 31,25 % респондентов со стажем работы свыше 15 лет и 20,77 % со стажем до 5 лет уверены, что создание рассматриваемой системы по отдельным показателям улучшает, а по отдельным – ухудшает условия их работы; более того, 22,86 % респондентов со стажем 6–10 лет, 22,22 % со стажем 11–15 лет и 19,23 % со стажем до 5 лет уверены, что система управления гражданской службой никак не влияет на условия их работы. Таким образом, при наличии общих положительных результатов, следует обратить внимание и на данные ответы, поскольку они показывают, что еще не все так хорошо в части взаимосвязи системы управления гражданской службой и условиями работы чиновников.

Большинство респондентов полагают, что отсутствие в субъектах РФ, входящих в ЮФО, органов по управлению гражданской службой, подобных Ведомству по управлению государственной гражданской службой Ростовской области, является существенным упущением в работе по реформированию госслужбы этих субъектов. Такие ответы дали 39,39 % респондентов со стажем работы до 5 лет, 40,95 % – со стажем 6–10 лет, 37,5 % – со стажем 11–15 лет, и 39,18 % – со стажем свыше 15 лет.

В то же время следует учитывать и тот факт, что 21,21 % опрошенных со стажем до 5 лет, 20 % со стажем 6–10 лет, 25 % со стажем 11–15 лет и 24,74 % со стажем свыше 15 лет полагают, что на современном этапе отсутствие таких структур существенно не влияет на эффективность гражданской службы, а 12,12 % респондентов со стажем до 5 лет и 10,94 % со стажем 11–15 лет уверены, что вообще нет необходимости создавать такие структуры, поскольку их функции успешно выполняют кадровые службы государственных органов.

Отзываясь о работе Ведомства по управлению государственной гражданской службой Ростовской области, представители всех групп дали разные оценки его работе. Большая часть опрошенных считает, что высокая степень эффективности работы этого органа не вызывает сомнений (22,14 % респондентов со стажем до 5 лет, 24,76 % – со стажем 6–10 лет, 23,44 % – со стажем 11–15 лет, 24,74 % – со стажем свыше 15 лет). При этом 17,14 % опрошенных госслужащих со стажем 6–10 лет и 15,46 % со стажем свыше 15 лет ответили, что Ведомство с чем-то справляется лучше, а с чем-то хуже, а 18,75 % респондентов со стажем работы 11–15 лет и 29,9 % – со стажем свыше 15 лет считают, что для повышения эффективности работы Ведомству предстоит еще многое сделать. Это результаты, над которыми работникам Ведомства стоит задуматься, поскольку на фоне, скажем, небольшого общего процента положительных ответов видны немалочисленные ответы о необходимости повышать эффективность работы, причем такие ответы дают опытные чиновники, что немаловажно.

Особый интерес представляют следующие цифры. Так, 38,17 % опрошенных государственных гражданских служащих со стажем работы до 5 лет ответили, что не могут оценивать деятельность Ведомства, поскольку по работе «не пересекаются» с ним. Как и в случае с молодыми чиновниками в возрасте до 30 лет, это можно объяснить непродолжительным сроком работы в органах власти и управления. Но в то же время, подобные ответы дали 28,57 % респондентов со стажем работы 6–10 лет, 37,5 % – со стажем 11–15 лет и 17,53 % – со стажем работы свыше 15 лет. Эти результаты также могут свидетельствовать о недостаточно активной работе Ведомства. Немалое число опытных, зрелых чиновников с большим стажем «не ощущают» работу Ведомства, а это, по нашему мнению, является тревожным сигналом, который говорит о необходимости уже сегодня искать пути и механизмы повышения эффективности функционирования этого государственного органа Ростовской области.

Говоря о факторах, негативно влияющих на работу Ведомства, большинство респондентов указали большой объем рутинной работы (19,51 % опрошенных со стажем госслужбы до 5 лет, 19,08 % – со стажем 6–10 лет, 18,99 % – со стажем работы 11–15 лет, 19,2 % – со стажем свыше 15 лет), а также необходимость осуществлять множество согласований при решении простых вопросов (21,95 %, 23,66 %, 12,66 % и 19,20 % респондентов соответственно со стажем работы до 5 лет, 6–10 лет, 11–15 лет и свыше 15 лет). Следует отметить, что 12,20 % опрошенных со стажем работы до 5 лет и 13,92 % – со стажем 11–15 лет полагают, что работники Ведомства слабо используют современные информационные технологии.

26,52 % респондентов со стажем госслужбы до 5 лет, 21,9 % со стажем работы 6–10 лет и 20,20 % со стажем свыше 15 лет однозначно поддерживают идею о передаче на аутсорсинг функций по проведению аттестаций, квалификационных экзаменов независимыми квалификационными (аттестационными) центрами (центрами оценки), создаваемыми в региональных академиях госслужбы. В то же время, 24,24 % опрошенных со стажем до 5 лет, 35,94 % со стажем 11–15 лет и 27,27 % со стажем службы свыше 15 лет полагают, что эта мера в чем-то улучшит, а в чем-то и ухудшит проводимые оценочные процедуры, их эффективность и объективность; при этом 33,33 % респондентов из группы по стажу 6–10 лет, 29,69 % – со стажем 11–15 лет и

31,31 % – со стажем свыше 15 лет дали ответ «скорее нет, чем да». Достаточно высокий процент и тех, кто считает, что этого однозначно делать не следует – 17,42 %, 18,10 %, 15,63 % и 13,13 % респондентов со стажем соответственно до 5 лет, 6–10 лет, 11–15 лет и свыше 15 лет.

36,36 % опрошенных со стажем работы до 5 лет полагают, что правовую защищенность чиновников в целом повысит создание апелляционных комиссий, в которых гражданские служащие могут оспорить результаты аттестации, квалификационного экзамена, хотя и действующие комиссии работают неплохо. Так же думают 31,43 % и 19,19 % опрошенных госслужащих со стажем соответственно 6–10 лет и свыше 15 лет.

Интересно расхождение мнений по данному вопросу в группе чиновников со стажем госслужбы 11–15 лет: 21,88 % из них считают, что создание апелляционных комиссий необходимо, поскольку существующие механизмы и комиссии не защищают госслужащих; при этом также 21,88 % полагают, что создание таких комиссий в целом повысит защищенность чиновников, хотя и действующие комиссии работают неплохо, а 34,38 % респондентов в этой же группе уверены, что создание каких-то новых комиссий не требуется, хотя и действующие комиссии, возможно, и не защищают чиновников.

55,3 %, 49,04 %, 48,44 и 54,55 % респондентов со стажем работы соответственно до 5 лет, 6–10 лет, 11–15 лет и свыше 15 лет высказались за широкое внедрение в работу кадровых служб государственных органов новых информационных и инновационных технологий. 53,03 % опрошенных со стажем работы до 5 лет, а также 34,65 %, 48,44 % и 38,14 % респондентов со стажем госслужбы соответственно 6–10 лет, 11–15 лет и свыше 15 лет поддержали идею создания системы распределения выпускников региональных академий государственной службы. При этом следует все же иметь в виду и то, что 30,30 %, 29,70 %, 21,88 % и 28,87 % опрошенных государственных гражданских служащих Ростовской области со стажем работы соответственно до 5 лет, 6–10 лет, 11–15 лет и свыше 15 лет в целом поддерживают такую идею, но отмечают, что и действующая система отбора кадров позволяет «пробиться» на госслужбу наиболее грамотным и талантливым выпускникам академий госслужбы.

Заключение. Представители всех обозначенных групп чиновников достаточно хорошо знакомы с основными задачами системы управления государственной гражданской службой, высказали свою заинтересованность в создании и функционировании системы управления гражданской службой. Однако здесь прослеживается некоторая закономерность – чем больше стаж работы, тем больше представителей этой группы дают уверенный положительный ответ.

Представители всех групп считают создание системы управления государственной гражданской службой вполне своевременным процессом, при этом большинство респондентов полагают, что отсутствие в субъектах РФ, входящих в ЮФО, СКФО, органов по управлению гражданской службой, подобных Ведомству по управлению государственной гражданской службой Ростовской области, является существенным упущением в работе по реформированию госслужбы этих субъектов.

В то же время, отзываясь о работе Ведомства по управлению государственной гражданской службой Ростовской области, представители всех групп дали разные и не всегда положительные оценки его работе. Это говорит о необходимости искать пути и механизмы повышения эффективности функционирования этого государственного органа Ростовской области.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 10.03.2009, № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»».
2. Зинченко Г.П. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования / Г.П. Зинченко. – Ростов н/Д: ООО «РостИздат», 2000. – 224 с.

Материал поступил в редакцию 01.12.2011.

References

1. Ukaz Prezidenta RF ot 10.03.2009, # 261 «O federal`noj programme "Reformirovanie i razvitiye sistemy` gosudarstvennoj sluzhby` Rossijskoj Federacii (2009–2013 gody`)"». – In Russian.
2. Zinchenko G.P. Kak izmenit` rabotu chinovnikov: opy`t konsul`tirovaniya / G.P. Zinchenko. – Rostov n/D: OOO «RostIzdat», 2000. – 224 s. – In Russian.

CIVIL SERVICE MANAGEMENT THROUGH THE EYES OF 'ROOKIES' AND EXPERIENCED OFFICIALS

R.K. OVCHARENKO

(Rostov Socioeconomic Institute)

Some results of the opinion survey conducted with the aim of studying attitude of the civil servants towards the civil service reforming processes, the formation of the civil service management system, and of revealing the interrelations between the functioning of civil service management system and the changing of the working conditions for officials, of researching the civil servants' opinion on the effectiveness of the regional body of the civil service management, are described. The data are presented depending on the length of the civil service of the respondents.

Keywords: *civil service reforming, civil service management system, civil service administration, length of civil service.*