


На правах рукописи



Михеев Дмитрий Александрович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ СЛОЙ**
(на материалах Республики Татарстан)

Специальность 22.00.04. -
социальная структура, социальные институты и процессы

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Казань - 2004

Работа выполнена на кафедре социологии Казанского государственного энергетического университета

Научный руководитель: доктор философских наук,
профессор, Нугаев М.А.

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,
профессор Ершов А.Н.

кандидат социологических наук,
Махнина Ф.М.

Ведущая организация: Казанский государственный
технологический университет

Защита состоится 16 декабря в 16 часов на заседании
Диссертационного совета Д212.082.03 при Казанском государственном
энергетическом университете по адресу: 420066, г.Казань,
ул.Красносельская, д.51, корпус В, ауд. 210.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной
библиотеки Казанского государственного энергетического университета.

Автореферат разослан 15 ноября 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Двоеносова Г.А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В развивающемся обществе особенно значимой и актуальной является роль государства как прямого или косвенного орудия осуществления большинства новых крупномасштабных программ развития политической, социальной, экономической и иных сфер общества, организатора и гаранта реализации нововведений.

Эффективность деятельности государства, благополучие общества определяется качеством администрации, системой и структурой созданных органов во всех ветвях государственной власти, и, в конечном счете, - именно работники аппарата государства, или государственные служащие определяют облик данного конкретного государства.

Современное Российское государство фактически не имеет в своем составе такого государственно-правового института как высокоэффективная государственная служба, движущей силой которой выступают ее кадры.

Политические, экономические, социальные и иные реалии нашего времени невольно отражаются на судьбах многочисленного аппарата государственной службы. Государственное управление в период трансформации общественного строя, находится в стадии становления, поиска и апробирования новых форм и методов. Нынешнее функционирование и развитие всей системы государственного управления настоятельно требует сегодня формирования такой кадровой политики, которая сможет создать эффективно работающий корпус профессиональных чиновников - аппарат высокопрофессиональных государственных служащих.

Огромная роль, которую играют государственные служащие в жизнедеятельности нашего государства, актуализирует необходимость всестороннего систематизированного научного изучения данного социально-профессионального слоя, его места в социальной структуре общества, условий и факторов, детерминирующих эффективность его деятельности.

Состояние разработанности проблемы. В последние годы проблема качества кадрового потенциала государственной службы приобретает особую значимость, так как становление демократического



федеративного правового государства в России во многом зависит и от него.

Актуальность разработок в этой области настолько велика, что исследования ведутся в контексте различных научных дисциплин: философии, права, социологии, политологии, психологии. Труды Платона, Н.Макиавелли, А.Шопенгауэра, Г.В.Ф.Гегеля, К.Маркса, М.Вебера, Н.И.Бердяева, И.А.Ильина по проблемам гражданского общества и правового государства, социального управления, бюрократии, государственной службы и управления персоналом стали уже классическими.

Начиная с 20-х годов XX века в России господствовала концепция формирования кадрового аппарата государственной службы на основе принципов классности и партийности (А.Х. Митрофанов и др.).

В 50-60-х годах появились труды, посвященные порядку формирования советского государственного аппарата (В.М. Манохин), его месту в социальной структуре общества.

Работы 70-80-х годов содержат анализ социологических и правовых аспектов подготовки, подбора и расстановки государственных служащих, условий и факторов, влияющих на их управленческую деятельность (Ю.А. Розенбаум и др.).

В 90-е годы интерес к анализируемой проблематике в научной среде значительно возрос. При этом роль и место государственных служащих в социальной структуре общества анализировались преимущественно в рамках разработки кадровой политики КПСС (Р.В. Мартанус, В.А. Диков и др.).

Публикации постсоветского периода развития нашего общества посвящены методологическим предпосылкам и основным положениям концепции реформирования и развития государственной службы, принципам государственной кадровой политики (Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский).

Идея издания единого нормативного акта по вопросу организации и совершенствования государственного управления уже довольно длительное время обсуждается в правовой литературе (С.В. Пирогов).

Проблемы формирования кадров государственного аппарата затрагивают в своих работах В.И. Никонов, а вопросы профессионализма,

подготовки и переподготовки, повышения квалификации государственных служащих поднимал В.И. Кушлин.

В научной литературе большое внимание уделяется и характеристике государственной службы как социального института, государственным служащим как социально-профессиональному слою и его роли в управлении различными аспектами общественной жизни (В.Т. Игнатов и др.). Анализ социальных механизмов формирования чиновничества, бюрократии, советской номенклатуры как социального института, современной административно-политической элиты изложен в трудах М.С. Восленского, А.В. Оболонского. Коррупцию, как негативную составляющую часть бюрократии, номенклатуры, государственной службы в целом, рассматривал В.В. Лунеев.

В целом анализ зарубежной и отечественной научной литературы по проблемам государственной службы показал, что в общественном достоянии достаточно глубоко проработаны целые пласты теоретико-методологического осмысления генезиса, функционирования, развития этого социально-профессионального слоя. Тем не менее, крупных мониторинговых исследований, целостно, системно отражающих сложные проблемы формирования кадрового аппарата государственной службы, его места и роли в социальной структуре общества, недостаточно. В основном этой проблематике посвящены работы правоведов, политологов, которые мало уделяют внимание социальным детерминантам государственных служащих. Очень мало работ, акцентирующих внимание на объективных условиях и субъективных факторах, обуславливающих эффективность управленческой деятельности государственных служащих. Все это в совокупности и делает актуальным настоящее исследование, определяет его цели и задачи.

Цель исследования - выявить комплекс основных социальных факторов, детерминирующих эффективность деятельности государственных служащих РФ в трансформирующемся обществе.

Достижение данной цели потребовало решения следующих **задач**:

- с позиции социологического подхода уточнить сущность, содержание, виды, особенности функционирования и развития кадрового потенциала государственной службы;
- определить место государственных служащих в социальной структуре общества;

- выявить объективные условия и субъективные социальные факторы, детерминирующие эффективность деятельности государственных служащих;

наметить основные научно-практические направления совершенствования управленческой деятельности государственных служащих в трансформирующемся обществе.

Объектом исследования являются государственные служащие Российской Федерации как особая социально-профессиональная группа, занимающая одну из значимых позиций в социальной структуре общества.

Предметом выступают социальные факторы, детерминирующие эффективность деятельности государственных служащих в трансформирующемся обществе.

Теоретико-методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, раскрывающие генезис, сущность, содержание и особенности функционирования государственной службы как социального института, проблемы гражданского общества, правового государства, социального управления, государственной службы и бюрократии. В исследовании диссертант опирался на методологические принципы:

- системного и комплексного подхода как направления методологии научного познания социальных процессов, общества как социального целого (Г.С. Батыгин, В.В. Иванов, Э.Г. Юдин, В.А. Ядов).

- деятельностный подход к формированию личности (В.Г. Афанасьев, А.И. Леонтьев, В.С. Швырев).

Информационную базу составили результаты социологических исследований, проведенных автором диссертационной работы на базе государственных учреждений (республиканские министерства и администрации городов Казань, и Набережные Челны) и социологами других городов по проблемам организации, формирования государственной службы Российской Федерации, профессионализма и эффективности управленческой деятельности государственных служащих; данные статистических отчетов о составе государственных служащих Республики Татарстан департамента по делам государственных служащих при Президенте Республики.

Автором диссертационного исследования проведено социологическое исследование, в котором использовалась

многоступенчатая (министерство, администрация, префектура, отдел), квотная (по признакам: пол, возраст, стаж работы в органах государственной службы) выборка. Тип и объем выборочной совокупности определялся задачами и аналитическими требованиями исследования и составлял 527 человек. Предельная ошибка выборки - 5%.

Документальной основой исследования являлись Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Татарстан, Федеральные законы «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе: Закон Республики Татарстан», «Об институте государственной службы при Президенте Республики Татарстан», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации) и др.

Научная новизна диссертационного исследования сводится к следующему:

- уточнены сущность, содержание, виды, особенности функционирования и развития кадрового потенциала госслужбы;
- охарактеризовано реальное состояние кадров государственной службы как особого социально-профессионального слоя общества в части, касающееся методов его подготовки, подбора и расстановки, стимулирования и мотивации деятельности;
- на основе эмпирического материала определены основные социальные факторы, детерминирующие эффективность деятельности госслужащих в трансформирующемся обществе;
- представлены научно-практические рекомендации для органов государственной власти, призванные обеспечить действенность подготовки, подбора и расстановки государственных служащих;
- намечены основные научно-практические направления совершенствования деятельности государственных служащих;
- в научный оборот введены данные ряда социологических исследований проблем формирования, мотивации, стимулирования эффективности деятельности государственных служащих.

Положения, выносимые на защиту

1. Становление демократического правового государства в России предполагает создание высокоэффективной государственной службы, движущей силой которой являются ее кадры. Государственные служащие рассматриваются нами как особая социальная общность со своими

качественными параметрами, корпоративными интересами, общими ценностями, нормами и традициями, связями и авторитетом.

2. Государственная служба - один из видов службы в обществе. В России государственная служба, выступая одним из элементов структуры общества, имеет характерные черты, свойственные ей как социальному институту. Особенность государственной службы заключается в том, что она осуществляется в масштабе всего общества и занимает ведущее место в системе видов служб. Государственные служащие, как исполнители государственно-управленческих функций, занимают особое место в социальной структуре общества - место организаторов жизнедеятельности всего общества, а основным средством реализации ими своих задач и функций является государственная служба.

3. Государственное управление не может осуществляться без профессионально подготовленного аппарата. Однако низкий престиж чиновников, отсутствие достаточно эффективного механизма материального стимулирования их труда, социальной и правовой защиты отрицательно влияют на становление кадрового потенциала государственной службы, мешают притоку и закреплению перспективных, профессионально подготовленных сотрудников.

4. Преодоление возникшего противоречия между снизившимся уровнем профессионализма и компетентности кадров государственных органов и возросшим к ним требованиям вызывает необходимость качественно нового решения задач профессионального развития персонала государственной службы, которые можно реализовать посредством профессионального отбора, расстановки кадров; планирования карьеры; подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

5. Действенным фактором и средством повышения эффективности деятельности государственных служащих является такое совершенствование управления государственной службой, которое отражает и выражает потребности как внешней среды (общества), организации (государства), так самого государственного чиновника как личности.

Научно-практическая значимость диссертационного исследования состоит в приращении знаний в области социологии управления, социологии политики; исследование вносит определенный вклад в разработку социологической теории государственной службы.

В работе проанализированы актуальные аспекты проблемы эффективности деятельности государственных служащих, намечены перспективные направления как для последующего изучения этого социально-профессионального слоя, так и для принятия комплекса управленческих решений по формированию кадров государственного аппарата и повышению его профессионализма.

Предлагаемые идеи и аналитика могут быть использованы при разработке стратегии формирования кадров государственной службы, при составлении долгосрочных и оперативных программ реализации реформирования государственной службы, направленных на обеспечение профессионализма государственных служащих, повышение их авторитета в обществе.

Диссертационная работа представляет и определенный интерес для научных и педагогических работников при подготовке и чтении спецкурсов: «Социология управления», «Управление персоналом», «Муниципальный менеджмент», «Социальное управление», «Система государственного управления» и др.

Апробация исследования. Основные положения, результаты, выводы диссертационной работы докладывались на ряде научно-практических конференций всероссийского и регионального уровней; отражены в 5 научных публикациях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

Основное содержание

Во введении обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи исследования, описываются объект и предмет, теоретико-методологические основы и эмпирическая база исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается научная новизна и практическая значимость диссертационной работы, формы ее апробации.

В первом разделе - «Государственные служащие как объект исследования социологической науки» представлена целостная картина генезиса, сущности, содержания и развития взглядов представителей различных отраслей научного знания по анализируемой проблеме.

Раскрываются специфика и преимущество социологического подхода. На основе системного подхода, дается характеристика различных видов, структурных элементов, особенностей функционирования и развития государственной службы и ее кадрового потенциала в условиях трансформирующегося общества.

Специфика и преимущества социологического подхода к изучению деятельности государственных служащих состоят в особом видении данного предмета, методологии и методике его изучения. Социологический подход позволяет рассматривать деятельность государственных служащих сквозь призму принципов различных теоретико-методологических систем, подходов при изучении становления и развития государственной службы как системы социальных действий, как социальный процесс, имеющий свои закономерности и тенденции развития, причины, факторы, этапы управленческого воздействия, его системообразующие признаки, профессионально-квалификационную и социально-демографическую обусловленность.

Становление демократического правового государства в России предполагает создание высокоэффективной государственной службы, движущей силой которой являются ее кадры. Государственные служащие рассматриваются нами как особая социальная общность со своими качественными параметрами, корпоративными интересами, общими ценностями, нормами и традициями, связями и авторитетом.

Государственная служба представляет собой сложное социальное явление. Она включает ряд аспектов: экономический, политический, правовой, социальный, организационный, кадровый. Все они отражают многогранность государственной службы как сферы профессиональной деятельности государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Служба зародилась и развивалась вместе с обществом, в рамках общества и для общества. Современная российская государственная служба, ее аппарат и чиновничество неразрывно связаны со своими предшественниками - аппаратом Российской империи и Советского Союза. Изучение истории становления и развития государственной службы в России позволило автору проанализировать динамику и содержание изменений в системе государственной службы, в том числе

особенности ее кадрового обеспечения, отношение к государственным служащим со стороны общества, государства.

Служба имеет разнообразные функции, которые повлияли на ее специализированность - управление социально-культурной сферой, управление экономикой, административно-политической сферой. Многофункциональность государственных органов предполагает выделение различных подвидов государственной службы (федеральная, субъектов федерации и муниципальная службы; представительной, исполнительной, и судебной власти).

Государственную службу осуществляет особая категория людей, профессионально подготовленных для этой цели и наделенных особыми полномочиями, правами и ответственностью. Персонал государственного управления классифицируется по различным основаниям: по административно-правовым (представители власти, должностные лица, технические исполнители); по функциональным (руководители, специалисты, технические исполнители). Следует отметить, что в отечественной социологической, политологической и правоведческой научной литературе нет единого мнения о государственной службе и государственных служащих (ПВАтаманчук, В.Д. Граждан, В.Л. Романов).

Автор работы согласен с точкой зрения Е.В. Охотского, который считает, что государственная служба - это разновидность труда в системе органов государственной власти, заключающаяся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, нацеленного на создание благоприятных условий для реализации законных прав и свобод граждан, их безопасности и достойной жизни; решение социальных задач государства; производство государственных социальных услуг; снижение негативных последствий возникающих в обществе конфликтов.

То есть, государственная служба должна быть единой, целостной и основанной на общих принципах и установках, служащей своему государству системой, обладающей соответствующей организационной структурой. Иначе говоря, государственная служба - важный социальный институт, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства.

Деятельность государственного служащего очень специфична и по своему процессу. Её суть - организация деятельности других людей,

реализация полномочий органов государственной власти. По содержанию деятельность государственного служащего представляет собой реализацию определенных функций: планирование, прогнозирование, мотивирование, принятие решений, исполнение, контроль и другие.

Государственная служба - это профессия для государственных служащих, которая требует специальной подготовки, получения специального образования. Профессионализм рассматривается нами как глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности. Компетентность - знание предмета деятельности, наличие профессионального образования, навыков в работе, изучение и освоение передового опыта.

В любом современном обществе аппарат государственного управления практически полностью построен на бюрократических принципах. Трудно представить современное государство без развитой системы бюрократии. Так называемую рациональную бюрократию справедливо относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. Но нынешнее наше чиновничество, как и его предшественники, по мнению ученых, «недотягивают» до бюрократии в классическом, веберовском значении этого слова. И ряд авторов рассматривают наше чиновничество как квази- или псевдобюрократию.

Результаты социологических исследований свидетельствуют о нарастании отчуждения народа от власти. И, по мнению ряда ученых, наша административная система стала работать хуже, ибо, сохранив почти все свои прежние недостатки, приобрела и новые. Наиболее очевидный из них - снижение уровня профессионализма. Гигантски возрос и размах аппаратной коррупции, ставшей почти нормой поведения. Смещение акцента в профессиональной деятельности служащих с оказания государственных услуг гражданам и организациям, реализации государственных интересов на сугубо бюрократическую работу повлияло на социально-статусную значимость деятельности служащих, их место и роль в социальной структуре современного общества.

Во втором разделе «Место государственных служащих РФ в социальной структуре общества» развиваются методологические посылки первого раздела. В его основе - анализ и характеристика реального состояния кадров государственной службы как особого социально-

профессионального слоя общества в части, касающейся методов его подготовки, подбора и расстановки, стимулирования и мотивации деятельности.

Общество представляет собой сложную систему необходимым атрибутом которой является структурность. Все современные общества дифференцированы и стратифицированы.

В отечественной науке накоплен большой опыт изучения дифференциации населения по разным критериям (доход, власть, образование, престиж, профессия и т.д.), существует обширная научная литература, которая, так или иначе, затрагивает проблемы стратификации населения России (исследования Г.Р. Ахтямовой, З.Т. Голенковой).

При изучении стратификации в зависимости от целей, которые ставит перед собой исследователь, возможен достаточно широкий веер критериев стратификационного пространства (Т.И. Заславская, Н.М. Римашевская).

Важной особенностью экономической стратификации общества является ее соотношение, коррелируемость с социальной стратификацией. И результаты различных социологических исследований показали существенную роль социальных и демографических факторов (место проживания, уровень образования, конкурентоспособность полученной профессии, форма собственности предприятия, возраст, пол и др.) в размещении социально-профессиональных групп на разных этажах экономической иерархии.

Государственные служащие представляют собой особую социально-профессиональную группу. Они занимаются управлением, обеспечивают регламент, порядок, укрепляют общественный строй и продукт их деятельности - управленческие решения.

Что же представляет сегодня эта социально - профессиональная группа?

На сегодняшний день, по оценкам специалистов, общая численность работников органов государственной власти составляет 1053000 человек, из которых 86,4% приходится на органы исполнительной власти. В республике Татарстан на 01.01.02 года насчитывалось 10189 государственных служащих.

Как показало наше исследование, кадровый аппарат органов государственной службы комплектуется из различных источников- многие пришли из непроизводственной сферы (75%).

Довольно большую долю (23%) составляют работники в возрасте от 50 и более лет (по Республике Татарстан -24,2%, в целом по стране - 30%), а каждый пятый (21,4%) - это молодой человек в возрасте до 30 лет (по Республике Татарстан - 21,1%). В целом по России средний возраст государственных служащих, замещающих государственные должности, составил 40 лет; лиц пенсионного возраста среди государственных чиновников 3,5%.

Статистические данные государственных служащих по стажу работы показали, что большая часть работающих имеют небольшой стаж. 13,5% работают в органах министерств и администрации до года, а 25,6% - от 1 года до 5 лет, свыше 15 лет - 21,4%. Из анализа этих данных видно, что, с одной стороны, довольно большая часть работников министерств и администрации пользуются «старым багажом» знаний и опыта, пытаются приспособиться к новым условиям, изменить соответствующим образом стиль и тактику своей деятельности, а с другой стороны, у части опрошенных государственных служащих опыт слишком мал.

Результаты исследования показали, что уровень образования государственных служащих Республики Татарстан достаточно высок. 6434 (81%) человека имеют высшее образование (по России - 73%), ученую степень доктора наук получили 20 (0,2%) государственных служащих, ученую степень кандидата наук -160 (2,0%) государственных чиновников. В числе государственных служащих 7 профессоров и 9 доцентов.

Среди опрошенных государственных служащих техническое образование имеют 32,6% человек (по России - 18%), гуманитарное - 39,6%, специальное (менеджеров в области государственного и муниципального управления) -10% (по Республике Татарстан - 2,1%), экономическое - 8,0%, другое 7,5%. При этом, у 71,1% опрошенных служащих, по их мнению, профессиональное образование соответствует выполняемой ими работе.

Анализ гендерных характеристик опрошенных государственных служащих показал, что две трети - это женщины, а треть - мужчины.

Причем, чем выше статус чиновника в структуре государственного аппарата, тем больше среди них мужчин, и наоборот.

В сфере государственного управления работают люди, занятые, в основном, сложным, специфическим видом умственного труда - управленческим трудом. Из особенностей управленческого труда вытекают не только специфическое место данной социально-профессиональной группы в структуре общества (управленцев), но и особые требования к ним. Среди этих требований выделились такие как компетентность (знание профессии), деловитость (умение вести дело), самостоятельность в решении поставленных задач, инициативность, аналитичность и системность мышления, сочетание научного и административного подходов, организованность, высокая порядочность и ответственность.

И если попытаться определить уровень социально-экономического страта данной социально-профессиональной группы, то это будет «средний» (по Заславской), «менеджер государственного учреждения» (по Анурину), «обеспеченные» (по Голенковой), «промежуточные» (по Гордону), «середина» (по Римашевской), «адаптированные» (по Богомоловой).

Государственная служба - один из видов службы в обществе. Как и любой иной вид службы, государственная служба имеет свои особенности, занимает отведенное ей законодательством место в обществе. Особенность государственной службы в том, что она осуществляется в масштабе всего общества, то есть, в масштабе государственной деятельности. Такой всеобщий масштаб не имеет ни одна служба. В этом смысле - по масштабности и влиянию на другие виды службы - можно говорить, что государственная служба занимает ведущее место в системе видов служб.

И государственные служащие, как исполнители не просто управленческих, но государственно-управленческих функций, занимают особое место в социальной структуре общества - место организаторов жизнедеятельности всего общества, а основным средством реализации ими своих задач и функций и является государственная служба.

В третьем разделе - «Условия и факторы, детерминирующие эффективность деятельности государственных служащих», представлен

анализ, характеристика основных социальных условий и факторов, влияющих на эффективность деятельности государственных чиновников.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что там, где надлежащим образом не организован труд служащих, государство испытывает серьезные трудности. Этим обстоятельством объясняется растущий интерес к личности государственного служащего, условиям и факторам, влияющим на эффективность его деятельности.

Оценка государственного чиновника основывается на результатах и эффективности его труда, способности успешно осуществлять возложенные на него функции и полномочия. Эффективность государственных служб рассматривается как соответствие их деятельности потребностям, желаниям и интересам общества. Довольно распространенной моделью оценки эффективности является следующая схема: «ресурсное обеспечение управленческой деятельности - затраты - результат». Одним из оснований для определения эффективности государственной службы многие авторы считают уровень социального партнерства политико-административной элиты и населения в системе государственного управления.

Эффективность деятельности служащих зависят от ряда условий и факторов. В частности, институциональный и поведенческий аспекты анализа эффективности государственной службы и деятельности государственных служащих, требуют выяснения социальных условий их функционирования.

К объективным факторам, детерминирующим эффективность деятельности государственных служащих можно отнести политические структуры, рынок, группы давления, культурную среду. По мнению опрошенных нами чиновников, эффективность их работы зависит в первую очередь от таких личностных качеств как: профессионализм - 74,9%, работоспособность - 64,2%, добросовестность - 53,5% (данные, полученные в ходе исследования, подтверждаются в работах ряда авторов, занимающихся проблемами развития и формирования государственной службы). Результаты нашего исследования показывают, что в сфере государственной службы "слабо развиты инициативность, стремление к новому, новаторский подход". От служащего ожидается не требующее проявления личной инициативы неукоснительное выполнение указаний, требований, быстрое и безапелляционное реагирование на

бюрократические запросы, профессиональное решение возникающих проблем. Поведенческие характеристики связаны и с интеллектуальными навыками: такая процедура, как анализ информации, вызывает большие трудности у государственных служащих (это умение в средней степени свойственно 43,1%, в низкой степени -32,3%).

Опираясь на полученные данные, отметим, что для большинства государственных служащих в качестве побудительных стимулов (внешнее побуждение для индивида), как правило, выступают стимулы-ожидания морального поощрения, материального благополучия, карьерного роста. Смыслообразующими мотивами (ценностями, целями) выступают - высокий заработок и положение в обществе. Факторами, организующими мотивацию индивида (помогающими осуществить выбор целей), выступают указания руководителя, должностные инструкции и личная ответственность за порученное дело.

Анализируя характер мотивации в сфере государственной службы, автор приходит к выводам, что для эффективной мотивации необходимы пересмотр норм, создание более гибкой системы оплаты труда (отмечают 84% респондентов); переход к системе классных чинов и квалификационных разрядов (60%). Факторы, определяющие устойчивость положения чиновников в администрации нормативно прописаны в законодательстве о государственной службе. Однако в реальной практике, как показали результаты опроса чиновников, на первый план выходят другие факторы: лояльность к руководству и умение поддерживать отношения с «нужными людьми».

Уровень профессионализма государственных служащих оказывает самое непосредственное влияние на эффективность их деятельности. Социологический подход к профессионализму показывает, что основу его становления, поддержания и развития у государственных служащих составляют три определяющих компонента: базовое образование; профессиональная деятельность в условиях конкретной среды; система непрерывного профессионального образования.

По мнению респондентов на эффективность их труда влияют следующие качества: профессиональный опыт (74,9%), работоспособность (64,2%), добросовестность (53,5%), порядочность (27,8%). В меньшей степени результативность труда зависит от: национальности (2,7%), пола (4,8%), умения нравиться руководству (4,8%), возраста (9,6%).

Значительную роль в осуществлении государственными служащими своих функциональных обязанностей с максимальной эффективностью играет и разрешение ключевых вопросов их профессиональной и должностной карьеры.

Главная задача реформирования государственной службы - повышение эффективности работы государственных органов. Государственные служащие - важнейший инструмент решения этой задачи. Создание условий и стимулов для результативной работы государственного служащего, безусловно, должно превалировать над его правовой и социальной защищенностью. Решение этой задачи связано с существенным повышением денежного содержания государственных чиновников в пределах, необходимых для создания реальной конкуренции на рынке труда, привлечения на государственную службу профессионалов (повышая денежное содержание, одновременно следует отойти от льгот и привилегий), и созданием условий для построения карьеры, зависящей от уровня профессионализма и эффективности деятельности.

Анализ результатов опроса позволяет определить антистимулы занятия профессиональной государственной службой: недостаточная социальная защищенность государственных служащих; слабые правовые гарантии занятости («защита от увольнения»); неэффективная (по оценкам многих респондентов) кадровая политика; низкое материальное содержание.

Понимая важность вышеизложенного, приходится констатировать, что в настоящее время пока не удалось нейтрализовать, или хотя бы ослабить факторы, кризисно дестабилизирующие государственную службу. Это находит конкретное проявление в недостаточной престижности государственной службы и низком авторитете многих ее институтов; в нестабильности государственных учреждений, дезорганизации и перманентных реорганизациях аппарата; кадровом непостоянстве и текучести персонала; в неотработанности, противоречивости и неполноте нормативно-правовой базы служебных отношений, особенно в части процессуальных институтов и процедур работы с кадрами.

Конечно, все это во многом объясняется социально-политической нестабильностью в стране, кризисным состоянием экономики, несбалансированностью властных структур. И, тем не менее, не следует

забывать, что государственного служащего, способного решать задачи на современном уровне, со стороны не пригласишь. Его можно только "вырастить", отбирая в аппарат наиболее талантливых и способных специалистов, имеющих желание и склонность к управленческой, организаторской или аналитической деятельности.

Вот почему государственная служба сегодня все больше становится объектом пристального внимания государства, приоритетом номер один среди всех направлений текущей политики.

В четвертом разделе «Основные направления повышения эффективности деятельности государственных служащих РФ в трансформирующемся обществе» намечены основные направления и предложены практические рекомендации по совершенствованию деятельности госслужащих через процесс профессионального развития государственных служащих, реализующийся ' посредством: профессионального отбора, расстановки кадров; планирования карьеры; подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Государственная служба, как и многое в нашем обществе, сейчас находится на перекрестке, и очень важно задать верный импульс ее изменениям, сделать из нее передовую силу преобразований – речь идет о реформе государственной службы, в которой основной акцент должен быть сделан не на структурный, а на кадровый аспект преобразований.

На наш взгляд, начать надо с переосмысления роли и места государственной службы как социального института в создающейся структуре экономических, социальных, политических отношений в российском обществе. Большое значение имеет установление четко и ясно сформулированного конституционно-правового поля, в котором обозначены права и обязанности, как самого государства, так и государственных служащих.

Эффективность трудовой деятельности государственных служащих детерминирована их профессиональным развитием, которое представляет социальный механизм отбора, комплектования, воспроизводства кадрового корпуса органов власти, обладающего профессиональными, деловыми и нравственными качествами, способностью подчинить свою профессиональную деятельность обществу, государству, гражданам.

Процесс профессионального развития государственных служащих реализуется посредством: профессионального отбора, расстановки кадров;

планирования карьеры; подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

То есть, профессиональное развитие государственной службы, детерминирующее эффективность ее деятельности, обуславливает объективную необходимость разработки новой системы формирования государственного аппарата, использования новых подходов при подборе кадров на государственную службу. Отбор государственных служащих желательно осуществлять на конкурсной основе. При проведении конкурса эффективным является использование различных методов оценки профессиональных, деловых и личностных качеств кандидатов. А контрактная форма найма и оплаты труда позволит более эффективно управлять процессом отбора, закрепления и карьерного продвижения государственных служащих. Конкурсный отбор, контрактная система способны сегодня привлекать для работы в государственном аппарате хорошо подготовленные кадры из других сфер, а приток на государственную службу новых людей, не обремененных прежним негативным опытом, может существенно повлиять на успешность государственной службы Российской Федерации в целом.

Государственный служащий, как правило, осознанно выбирает и строит свою карьеру, как в профессиональном, так и в должностном плане. И на его карьеру влияют как внутренние факторы (мотивы, уровень притязаний, самооценка, состояние здоровья), так и внешние факторы (социально-профессиональная сфера, тип профессиональной организации, случай). Карьерное продвижение связано с профессиональным самоопределением, профессиональной готовностью, профессиональной адаптацией, профессиональной компетентностью, профессиональной пригодностью. Процесс карьерного продвижения государственного служащего зависит и от него самого, и от организации, где он работает. Критерием благоприятного хода реализации карьерной стратегии является последовательное повышение служебного статуса, обусловленное возросшим профессионализмом и результатами практической деятельности.

На процесс профессионального развития государственных служащих, детерминирующий эффективность их деятельности, влияет (наряду с профессиональным отбором, планированием карьеры) и подготовка, переподготовка и повышение квалификации, которые должны

опираться на определенные принципы (системности, комплексности, эффективности) и реализовываться с помощью системы организационных мер, регулирующих учебный процесс.

Данные нашего исследования о базовом образовании работников органов власти и об основных сферах их предшествующей деятельности указывают на целесообразность включения в учебные планы экономических, управленческих, юридических, - социологических, психологических дисциплин; увеличения сроков обучения за счет практических занятий и стажировок.

Профессиональное развитие государственных служащих представляет собой процесс качественного изменения их профессиональных способностей, приращение профессионального опыта, и, как итог - более эффективное выполнение целей и задач, стоящих перед органом государственной власти.

Для стабилизации и развития корпуса государственной службы, обеспечения его подготовленными руководителями, специалистами необходимо формировать кадровый резерв - целенаправленно развивать специально отобранный персонал, способный в перспективе замещать вышестоящие вакантные должности в структурных подразделениях органов государственной власти.

Одним из направлений повышения эффективности взаимодействия государственных служащих и населения является положительный имидж государственной службы. Если государственные служащие не будут сознательно заниматься процессом создания и закрепления принимаемого общественностью имиджа своей деятельности, то имидж все равно будет сформирован, но сформирован уже стихийно, под сильным влиянием кризисной социально-экономической ситуации в стране.

Итак, действенным фактором и средством повышения эффективности деятельности государственных служащих является совершенствование управления государственной службой. Конечно, управление профессиональным развитием государственных служащих не является самоцелью, оно отражает и выражает потребности как внешней среды (общества), организации (государства), так самого государственного чиновника как личности. При этом надо учитывать, что интересы, потребности народа служат высшим мерилom эффективности государственной службы, ее смыслом и назначением.

В заключении диссертационной работы подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы, позволяющие подчеркнуть научную новизну и практическую значимость работы, отмечается важность изучения поставленной проблемы и намечаются перспективные пути дальнейшего социологического исследования данного социально-профессионального слоя общества.

Диссертация имеет приложения в виде образца анкеты проведенного исследования и его результаты.

Основные результаты диссертационной работы нашли отражение в следующих публикациях:

1. Усовершенствование механизмов мотивации трудовой деятельности государственных служащих в Российской Федерации // IV Республиканская научно-практическая конференция молодых ученых и специалистов, Казань, 11-12 декабря 2001 года: Тезисы докладов. Социально-гуманитарное направление.- Казань: Изд-во «Мастер Лайн», 2002.- С.148.

2. Варианты совершенствования системы заработной платы как механизма повышения эффективности управленческой деятельности государственных служащих в Российской Федерации // Статьи и тезисы докладов межвузовской научной конференции молодых ученых и специалистов.- Казань: Изд-во КГФЭИ, 2002.-С.166 - 167.

3. Государственные служащие Российской Федерации в современной структуре общества // Материалы докладов VI аспирантско-магистерского научного семинара КГЭУ.- Казань: Изд-во КГЭУ, 2002.- С. 8.

4. Государственные служащие Российской Федерации в социальной структуре реформирующегося общества // Социальные процессы и институты модернизирующегося общества (на материалах Республики Татарстан). - Казань: Изд-во «Центр инновационных технологий», 2002.- С. 191 - 194.

5. Социологическая нормативная модель современного государственного служащего // Социальные процессы и институты в трансформирующемся обществе.- М.: Вузи школа, 2004.- С. 167 - 171.

Подписано в печать 15.11.04 Печать ризографическая
Формат бумаги 60х90х16 Гарнитура Times Усл.-пл 1,28
Тираж 100 экз Заказ № 50

Отпечатано в типографии «Гарт»
г. Казань, ул Кулахметова, д 22а
тел 42-46-56

#25254