

На правах рукописи

Ивлев Евгений Анатольевич

**СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ:
ПОДХОДЫ, МЕТОДЫ И СУБЪЕКТЫ**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Специальность: 22.00.08 – социология управления

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре социологии факультета гуманитарных и социальных наук ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»

Научный руководитель: доктор социологических наук, доцент
Троцук Ирина Владимировна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор,
заведующий кафедрой социологии
коммуникативных систем
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова
Мамедов Агамали Кулам-оглы

кандидат социологических наук,
ведущий научный сотрудник Центра
социологии управления и социальных
технологий Института социологии
Российской академии наук
Акимкин Евгений Михайлович

Ведущая организация: Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел
Российской Федерации

Защита состоится «___» июня 2016 г. в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.203.31 в ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.10/2, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов, а также на официальном сайте организации по адресу: <http://dissovet.rudn.ru>.

Автореферат разослан «___» мая 2016 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор социологических наук

Троцук И.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Государственная служба¹ как особый вид профессиональной деятельности и важный социальный институт, призванной способствовать исполнению государственными органами своих полномочий, играет принципиально важную роль в жизнедеятельности общества, задавая нормативные стандарты и поведенческие паттерны взаимодействия индивидов и групп с институциональными субъектами социального управления, и с этой точки зрения социологический интерес к государственной службе вряд ли требует особых обоснований. Социологический анализ может фокусироваться на разных аспектах госслужбы: на оценках компетентности и активности ее кадрового состава – потому что от них зависит способность государства решать насущные социальные и экономические проблемы, поддерживать социальный порядок и стабильность общества; на оценке ресурсов и механизмов влияния государственной бюрократии на процессы принятия решений – потому что от них зависит успешность политического курса в условиях сложных общественных трансформаций и т.д.

С одной стороны, актуальность социологического изучения госслужбы очевидна (она должна выполнять свои функции, и нужно понимать и перспективы их реализации, и препятствия); с другой стороны, количество литературы, посвященной разным аспектам функционирования госслужбы, превышает все ожидания заинтересованного исследователя, и обозначить здесь собственный предмет интереса затруднительно. Тем не менее, проблема (не)эффективности российской госслужбы и причины, ее определяющие, сохраняют свою актуальность, особенно с позиций обозначения тех аналитических подходов и методических решений, которые позволяют эту эффективность оценивать, тем более в мониторинговом режиме, столь важном для всех заинтересованных субъектов (государства, госслужащих и населения).

На протяжении нескольких десятилетий в российском официальном и медийном дискурсе воспроизводится идея о необходимости создания эффективной системы государственного управления как условия политической и социально-экономической модернизации страны. Несомненно, решение этой глобальной задачи в значительной степени зависит от профессиональных и личностных качеств государственных служащих, однако российский управленческий аппарат далек от веберовской модели рациональной бюрократии (сегодня она критикуется за гиперболизацию понятия рациональности, но до сих пор определяет ряд важнейших требований к работе представителей административной машины), поскольку характеризуется приверженностью практикам клиентелизма, закрытостью и непрозрачностью, низкой исполнительской дисциплиной и высоким уровнем коррупции.

¹ Согласно российскому законодательству, госслужба включает в себя: обеспечение обороноспособности страны (военная служба), поддержание правопорядка (правоохранительная служба) и обеспечение деятельности органов государственного управления (гражданская служба) – в диссертации речь идет только о государственной гражданской службе, но слово «гражданская» опускается.

Помимо «качественных» характеристик, негативные оценки экспертов и населения получают и «количественные» показатели отечественной бюрократии, т.е. ее численность, причем не сама по себе, а на фоне устойчивого официального дискурса об «оптимизации» численности чиновников. По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата), если в 2009 году общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления составляла 1674,8 тыс. человек (из них 513,1 тыс. – в органах местного самоуправления), то в 2014 году (последние данные на 08.04.2015) эти показатели составили, соответственно, 2211,9 и 493,3 тыс., причем прирост наблюдался по всем федеральным округам². Этот прирост в показателях численности служащих на 10 тысяч населения составил свыше 35 человек (с 118 служащих в 2009 году до 153 в 2014), а на 1000 занятых в экономике – на 7 человек (с 25 до 32 соответственно). По данным Росстата, все показатели численности административного аппарата неуклонно увеличиваются с 2002 года.

Многие авторы, оценивая устойчивые представления населения об избыточности российской бюрократии, часто характеризуют их как мифологемные. В качестве обоснования приводятся статистические данные, что доля аппарата управления в России в составе занятого населения и в соотношении с общей его численностью еще в середине 2000-х годов была ниже, чем в большинстве развитых стран, а вплоть до второй половины XX века и вообще незначительной по сравнению с ними³. Ситуация резко изменилась вследствие взрывного роста численности сотрудников органов государственной власти и сокращения населения страны в середине 1990-х годов. Однако когда в начале 2000-х годов стала высказываться критика в адрес численности российской бюрократии, эксперты Всемирного банка подчеркивали, что «сокращение числа госслужащих может оказаться неразумной и малопродуктивной мерой, учитывая их относительно малую численность»⁴, и сегодня ситуация не изменилась.

Таким образом, мы вновь возвращаемся к «качественным» характеристикам госслужбы, т.е. к задаче эффективного использования ее кадрового потенциала. Научных работ, посвященных госслужбе, огромное множество, они различаются концептуальными и/или дисциплинарными акцентами, но их общее содержание можно суммировать следующим образом: (1) неэффективность государственного аппарата и его несоответствие общественным запросам – основное препятствие на пути экономических, политических и социальных реформ; (2) необходима административная реформа – чтобы повысить эффективность работы госслужащих; (3) реформа буксует по многим причинам, но одна из основных – воспроизводящийся механизм профессиональной социализации, который поддерживает ценности командно-административного типа, не соот-

² http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#.

³ Голутвина О. Бюрократия Российской империи: вехи эволюции. М., 1997. С.17. Однако следует помнить, что в разряд «государственных служащих» в ряде западных стран включены не только представители административного звена, как в России, поэтому к межстрановым сопоставлениям необходимо относиться с осторожностью.

⁴ Мэннинг Н., Паркинсон Н. Реформа государственного управления. М., 2003. С.107.

ветствующие потребностям общества⁵; (4) результат – неэффективное взаимодействие государства и общества, низкий престиж и негативный имидж госслужащих; (5) в качестве обоснования приводятся результаты экспертных интервью и опросов общественного мнения (или вторичного анализа, контент-анализа и т.д.); (6) делается вывод о необходимости мер по оздоровлению нравственной среды госслужбы, повышению профессиональной компетентности госслужащих, формированию позитивного имиджа госслужбы и пр.

Данная схема столь же понятна и общепризнана, сколь и ограничена: основанные на ней работы обычно написаны в рамках какого-то одного концептуального подхода, выбор которого далеко не всегда обосновывается или объясняется, опираются на эмпирические данные по одному «субъекту» институционального взаимодействия общества и госслужбы (чаще это население, реже госслужащие). Все это определяет актуальность диссертационного исследования, цель которого – предложить комплексный подход к социологическому анализу проблем и перспектив госслужбы для оценки эффективности деятельности госслужащих на сегодняшний день и на перспективу.

Степень разработанности проблемы

Степень разработанности проблемы оценки функционирования госслужбы можно характеризовать по-разному, в зависимости от широты охвата предметного поля. В случае «узкой» трактовки предмета исследования – как «причин неэффективности управленческого аппарата в России», можно выделить следующие группы работ: во-первых, посвященные системе рекрутирования кадров госслужбы⁶, которая обычно критикуется за непубличный характер критериев набора и нивелирование меритократических принципов в пользу клиентелизма. Эмпирические исследования установок и практик постсоветского чиновничества в 1990-е, 2000-е и 2010-е годы показывают устойчивость клиенте-

⁵ Конкретные оценки могут различаться, но, как правило, созвучны следующему пассажиру: «Современная российская политико-административная элита имеет низкий уровень компетентности, характеризуемый преобладанием ситуативного интереса к специальному профилю государственной службы, фрагментарными, узкоприкладными знаниями по профилю государственной службы, несформированностью проектировочных, конструктивных умений и навыков, неразвитостью самоорганизации, самоконтроля и самооценки, серьезными проблемами общения и адаптации в трудовом коллективе, и требующий специальных коррекционных мероприятий. Невысокий уровень компетентности... объясняется ориентацией преимущественно на практический опыт, базирующийся на прежних представлениях и практиках, компетентность... подменяется нередко чисто административными мерами и иерархически выстроенными бюрократическими отношениями вне публичной ответственности...»: *Нигматулин В.З.* Компетентность политико-административной элиты исполнительной власти современной России: политологический анализ формирования и развития: Автореф. дис. к.п.н. М., 2011.

⁶ См., напр.: *Гимпельсон В.Е., Магун В.С.* Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность // Россия реформирующаяся. Ежегодник. М., 2004; *Гимпельсон В.Е., Магун В.С.* На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2004. №5; *Зайцева Т.В.* Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №1; *Литвинцева Е.А.* Кадровый корпус государственных служащих: социологические характеристики // Социология власти. 2001. №2; *Поликанов Д.В.* «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения. 2010. №5 и др.

лизма и в рекрутировании, и как фактора карьерного роста (вместо декларируемых принципов профессионализма, повышения квалификации, управленческой эффективности), поэтому до сих пор должное внимание не уделяется конкурсному найму служащих, современным методам оценки профессиональных и личностных качеств сотрудников, их труда и продвижения на вышестоящие должности, механизмам контроля соблюдения требований нормативно-правовых актов и санкциям за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Авторы подобных работ, особенно приверженцы дискурсивного анализа, нередко ссылаются на высказывания руководителей государства об «отвратительности» практики продажи должностей и предложения использовать на госслужбе принципов бизнеса, из чего делают два вывода: (а) принципы рекрутирования и ротации кадров на госслужбе часто носят ситуативный характер, а потому усиливают принцип личной преданности как выгодный и максимально понятный; (б) вряд ли нужно привлекать кадры из бизнеса на госслужбу, учитывая специфику административной деятельности, а лучше предотвращать утечку квалифицированных кадров с госслужбы в коммерческий сектор, предлагающий более высокую заработную плату. Многие авторы рассматривают модели рекрутирования госслужащих в западных странах, обосновывая их приемлемость или неадекватность отечественным реалиям, но неизменно называя в качестве необходимых заимствований специальную подготовку госслужащих, престижность и высокий уровень оплаты труда, запрет трудоустройства в курируемую организацию после ухода с госслужбы и т.д.

Вторую группу работ в рамках «узкой» трактовки предмета диссертации составляют исследования противоречий и лакун в системе подготовки и переподготовки госслужащих⁷, отмечающие концептуальную слабость образовательных программ, снижение качества подготовки корпуса управленцев в ситуации, когда получение «корочки» оказывается более важным, чем содержание обучения и формирование профессиональных и личностных компетенций. Формальное и незаинтересованное отношение госслужащих к подготовке и переподготовке исследователи склонны объяснять и «поголовным» типом сменяемости кадров, когда новый руководитель меняет всю прежнюю «команду», невзирая на квалификацию, профессионализм и деловые качества ее членов (иногда вносится нереалистичное предложение о нормативном установлении пределов обновления состава работников аппарата после смены руководителя).

Третью группу работ формируют социолого-управленческие оценки сочетания мер поощрения и контроля/наказания на госслужбе⁸. В мировой прак-

⁷ См., напр.: *Андреева А.Л.* Современная Россия: запрос на компетентного чиновника // *Общественные науки и современность.* 2007. №1; *Деркач А.А.* Мониторинг личностно-профессионального развития в системе подготовки кадров государственной службы // *Ежегодник РАГС'99.* М., 2000; *Кудрявцева Е.И., Макалатия И.Н.* Компетенции государственного гражданского служащего как исследовательская проблема // *Настоящее и будущее социальных технологий.* СПб., 2011; *Меньшова В.Н.* О типовой модели и качестве подготовки государственных и муниципальных служащих // *Образование и общество.* 2008. №2 и др.

⁸ См., напр.: *Барабашев А.Г.* О возможности оценки эффективности и результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих // *Государственное управление в XXI веке: традиции и новации.* Ч.1. М., 2007; *Гаудж П.* Исследование мотивации персонала. Определение и

тике признанно, что эффективное функционирование государственного аппарата можно обеспечить, сочетая высокие нормы вознаграждения и активные формы контроля – общественного и/или административного. В отечественной литературе низкая эффективность чиновничества объясняется отсутствием обеих составляющих, т.е. низким уровнем оплаты труда и отсутствием эффективных мер контроля. Так, реформы в сфере финансирования государственного аппарата имели несистемный характер: повышение заработной платы коснулось в основном высших административных позиций, тогда как заработная плата госслужащих в целом осталась в несколько раз ниже, чем в коммерческом секторе, что и порождает широкомасштабную коррупцию⁹.

И, наконец, четвертую группу работ составляют исследования престижа госслужбы и стереотипизированного образа чиновника в массовом сознании¹⁰. Как правило, оценочные акценты этой группы работ сводятся к тому, что административные преобразования не смогли кардинально изменить качество кадров госслужбы – до сих пор доминирует протекционизм, незначителен удельный вес отбора по квалификационным экзаменам, лояльность и личная преданность остаются определяющими механизмами отбора и продвижения и т.д. Впрочем, в последние годы отмечается заимствование государственными организациями эффективных методов и кадровых технологий крупных коммерческих организаций. В частности, традиционный «внутренний» государственный контроль за служащими стал дополняться контролем со стороны потребителей услуг посредством разных форм обратной связи (опросы, публикации в средствах массовой информации и т.д.), в кадровой политике больше внимания стало уделяться измерению результативности работы госслужащих (при сохранении в качестве базового критерия оценки объема затраченных/освоенных государственных средств). Например, в 2012-2013 годах государство ввело показатели эффективности работы госслужащих в виде дополнительных соглашений к трудовым договорам – «эффективных контрактов»¹¹, в которых конкретизи-

повышение уровня лояльности сотрудников методом консультирования. М., 2008; Оценка и профессиональное развитие государственных служащих. М., 2010 и др.

⁹ Кроме того, размер заработной платы зависит и от позиции организации в «иерархии» государственных структур: по данным Росстата на 2 марта 2016 года, самую высокую зарплату получают сотрудники аппарата правительства – в среднем 232 тыс. рублей; администрация президента и Счетная палата заняли второе и третье места с 217 тыс. и 188 тыс.; больше всего с 2014 года выросли зарплаты в Совете Федерации (на 42,2% – до 173 тыс.), Госдуме (на 30,7% – до 136 тыс.) и в Министерстве иностранных дел (прирост 29,9% – до 148 тыс.); а в Следственном комитете зарплаты упали на 57,1% – до 47 тыс. // <https://news.mail.ru/politics/25007578/?social=fb>.

¹⁰ См., напр.: *Акимова Е.Ю.* Проблема имиджа государственных служащих в современном обществе // Ярославский педагогический вестник. 2011. №1; *Батайкина С.В.* Имидж государственной службы как социальный конструкт: Автореф. дис. к.с.н. Казань, 2009; *Самсонова Ю.С.* Имидж государственной службы в условиях административного реформирования в российском обществе: Автореф. дисс. к.с.н. Ростов-на-Дону, 2011 и др.

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года №2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы»; Рекомендации по оформлению трудовых отношений с работниками государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта, утвержденные Приказом Министерства труда от 26 апреля 2013 года №167н.

ваны не только должностные обязанности и условия оплаты труда, но и критерии оценки эффективности для назначения стимулирующих выплат.

Следует также отметить междисциплинарный характер исследований госслужбы: экономические работы обычно сфокусированы на ее экономической эффективности и систематическом развитии персонала в этом направлении (прогнозирование и планирование потребности в кадрах, управление карьерой, ротация, адаптация, формирование организационной культуры и пр.); психологические работы – на поиске оптимальной методологии профессионального развития госслужащего на протяжении всей жизни (например, с опорой на концепцию профессионального развития Д. Супера или теорию профессионального выбора Дж. Холланда¹²) и т.д. Большинство работ по проблемам профессионального развития госслужбы объединяет идея, что оно должно основываться на сочетании системного и проектного подходов, призванных повысить профессионализм и компетентность персонала, в том числе, за счет улучшения материального и социального (повышение престижа) статуса госслужащего и создания оптимальной для этого организационной среды (прозрачной с точки зрения механизмов карьерного продвижения, ориентированной на поддержку личностного и профессионального развития и т.д.). Большинство авторов не склонны отдавать предпочтение какому-то одному решению и призывают сочетать следующие варианты: количественная оптимизация кадрового состава госслужбы (например, за счет привлечения специалистов извне, из коммерческого сектора), планирование карьеры внутри организации, обучение и повышение квалификации, развитие корпоративной культуры (командная работа как приоритет), стимулирование саморазвития сотрудников и т.д.

Признавая обширную и детальную проработанность проблемы диссертации, нельзя не отметить, что большинство работ акцентируют внимание на правовых, кадровых и/или нравственно-этических аспектах функционирования госслужбы, реже – на ее структурных компонентах и механизмах взаимодействия с факторами институциональной среды. Вне поля зрения исследователей часто остаются ценностные ориентации и коллективные представления госслужащих, тем более в сопоставительном контексте аналогичных представлений потребителя их услуг (населения), а также той части населения, которая ориентирована сменить «статус» с потребителя на «предоставителя» госуслуг (студентов соответствующих направлений профессионального обучения).

Кроме того, несмотря на то, что формально в России сегодня насчитываются десятки эмпирических исследований деятельности госслужащих¹³ (пози-

¹² См., напр.: *Super D.E. et al. Vocational Development: A Framework of Research*. N.Y., 1957; *Holland J.L. Making Vocational Choices: A Theory of Vocational Personalities and Work Environments*. Englewood Cliffs, 1985.

¹³ См., напр.: *Астанин В.В., Стороженко И.В., Санатин В.П.* Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции (результаты конкретно-социологического исследования) // Мониторинг правоприменения. 2012. №4; *Дорогова Ю.А., Лоткова Е.Г.* Декларирование доходов государственных служащих как инструмент противодействия коррупции // Успехи современного естествознания. 2012. №4; *Иванов А.В.* Отношение гражданских служащих к проявлениям коррупции в органах государственной власти // Управленческие науки. 2012. №2; *Кириленко В.П.* Борьба с коррупцией в органах государственного управления

ционируемых, как правило, в качестве социологических, но зачастую игнорирующих все требования социологического метода – репрезентативности выборки, пилотажа инструментария, операционального определения предмета изучения и т.д.), многие из них носят иллюстративный характер, будучи скованы административной необходимостью обслуживания конкретных имиджевых запросов или демонстрации безупречной работы отдельных ведомств. Подобное положение дел требует уточнения предмета социологического интереса в рамках эмпирического изучения деятельности госслужащих с позиций разных субъектов – населения, самих госслужащих и «кадрового резерва» госслужбы.

Теоретико-методологические основания исследования

В длительной традиции, сформировавшей нынешние основания научного анализа проблем развития и функционирования государственной службы¹⁴, можно выделить несколько условных групп работ, которые определили систему концептуальных координат ее социологического анализа в диссертации:

- Исследования госслужбы с позиций тех факторов, механизмов и императивов (поддержка социального порядка, исторически сложившихся форм организации совместной деятельности людей и т.д.), которые обеспечили ее институционализацию в прошлом (Д. Бернхем, М. Вебер, Э. Дюркгейм, Р. Мертон, Д. Норт, П.А. Сорокин и др.)¹⁵ и сохранение в современных условиях, полных вызовов и угроз социальным институтам (В. Брудер, М. Крозье, Дж. Роулз, П. Штомпка и др.)¹⁶ и определяющих их неравновесный и самоорганизующийся характер. Иногда сюда относят и теорию Г. Спенсера об эволюционном развитии регулятивных отношений в обществе¹⁷, согласно которой социальные образования из простых – через дифференциацию, интеграцию и адаптацию – превращаются в сложные, в том числе за счет усложнения управляющего функционала. В эту группу можно отнести и обобщающие исследования российских ученых, призванные с разных кон-

России (политические и правовые аспекты) // Научные труды Северо-западного института управления. 2012. Т.3. №1; *Пустовалова И.Н.* Политико-идеологические механизмы противодействия коррупции // Научный поиск. 2011. №1; *Фролова И.И.* Коррупция в органах власти: результаты экспертного опроса // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. №4 и др.

¹⁴ Нередко хронологию научного анализа института госслужбы ведут с работ философов, заложивших фундамент теоретического осмысления сути государства, подходов к его управлению, роли государственных институций в развитии общества (Платон, Аристотель, Полибий, Геродот, Цицерон, Т. Гоббс, Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Н. Макиавелли и др.), позже – с концепций идеального государства, охарактеризовавших госслужбу в контексте проблем становления социального государства (Г.В.Ф. Гегель, Л. Эрхард и др.). Однако подобный подход представляется слишком «ранним» для характеристики деятельности госслужащих в диссертационном исследовании.

¹⁵ См., напр.: *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 1990; *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. М., 1996; *Мертон Р.К.* Социальная теория и социальная структура // Социологические исследования. 1992. №2-4; *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997; *Burnham J.* The Managerial Revolution: What is Happening in the World. Greenwood Press, 1972 и др.

¹⁶ См., напр.: *Брудер В.* Бюрократия // Политические исследования. 1991. №5. *Ролз Дж.* Справедливость как честность // Логос. 2006. №1; *Спиридонова В.И.* Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М., 1997; *Штомпка П.* Социология социальных изменений / Пер. с англ. М., 1996 и др.

¹⁷ *Turner J.H.* Theoretical Sociology: 1830 to the Present. L., 2013. P.48.

цептуальных позиций на основе эмпирических данных охарактеризовать проблемы взаимодействия общества и государства (М.К. Горшков, А.В. Дмитриев, Г.В. Осипов, А.В. Тихонов, Ж.Т. Тощенко и др.¹⁸).

- Изучение госслужбы как сложной институциональной структуры, состоящей из разных компонентов, обеспечивающих ее целостность и упорядочивающих отношения в рамках изменчивых социальных систем (П. Бергер и Т. Лукман, Э. Гидденс, Н. Луман и др.)¹⁹.
- Оценки развития госслужбы, в том числе с позиций «опережающего управления» и «опережающего профессионального обучения» (В.Л. Романов, А.И. Турчинов и др.)²⁰ и с учетом особенностей институциональных взаимодействий госслужбы (Т.Е. Асцатуров, В.Э. Бойков, В.Д. Граждан, В.В. Кириллов, Е.В. Охотский и др.)²¹. Сюда же следует отнести работы, посвященные основным аспектам и проблемам российской административной реформы в постсоветский период²².

¹⁸ См., напр.: *Горшков М.К.* Российское общество в условиях трансформации. Мифы и реальность (социологический анализ). 1992-2002. М., 2003; *Дмитриев А.В.* Согласие в обществе как условие развития России. Вып.3 / Отв. ред. О.М. Михайленок. М., 2013; *Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII-XIII Дридзеvских чтений (21-22 ноября 2013 г.) / Редколлегия: А.В. Тихонов (отв. ред.), Е.М. Акимкин и др. М., 2014; Осипов Г.В.* Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). М., 2005; *Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований. Материалы IX Дридзеvских чтений / Редколлегия: А.В. Тихонов (отв. ред.), Е.М. Акимкин и др. М., 2010; Тихонов А.В.* Исследование проблем реформирования властно-управленческой вертикали // Вестник академии права и управления. 2015. №39; *Тихонов А.В.* Опыт социолого-культурологического исследования проблем реформирования властно-управленческой вертикали // Вестник Института социологии. 2014. №10; *Тощенко Ж.Т.* Фантомы современного российского общества // *Гуманитарий Юга России*. 2014. №1,2 и др.

¹⁹ См., напр.: *Бергер П., Лукман Т.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / Пер. Е.Д. Руткевич. М., 1995; *Гидденс Э.* Устроение общества. Очерк теории структуризации. М., 2003; *Луман Н.* Власть / Пер. с нем. А.Ю. Антоновского. М., 2001; *Луман Н.* Общество как социальная система / Пер. с нем. А. Антоновского. М., 2004 и др.

²⁰ См., напр.: *Романов В.Л.* Управление персоналом государственной службы. М., 1998; *Турчинов А.И.* Теоретико-методологические проблемы становления государственной службы России // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001; *Турчинов А.И., Магомедов К.О.* Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М., 2010 и др.

²¹ См., напр.: *Асцатуров Г.Е.* Государственная служба как социальный институт. М., 2007; *Бойков В.Э.* Государственная служба: взгляд изнутри и извне (Социологический анализ) // Социология власти. 2003. №1; *Граждан В.* О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе // Государственная служба. 2002. №1; *Кириллов В.В.* Государственная служба РФ как социальный институт: Автореф. дис. д.с.н. СПб., 2007; *Охотский Е.В.* Государственный служащий. Статус, профессия, призвание. М., 2011 и др.

²² См., напр.: *Атаманчук Г.В.* О реформировании государственной службы // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001; *Бутусова Н.В.* Административная реформа в России – путь к эффективному государству? // Административное право и процесс. 2005. №1; *Гаталов Е.Н.* Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. №3; *Дубровин Ю.И.* Новые направления современных административных реформ в ведущих странах европейского союза // Власть. 2009. №1; *Кротков В.О.* Сравнительный анализ реформаторских практик в современной России // Власть. 2009. №12; *Полынина Т.Г.* К проблеме правового регулирования реформы государственной службы на региональном уровне (на примере Приволжского федерального округа) // Власть. 2009. №1; *Устинкин С.В., Кантерев С.Е., Мартынов А.В.* Административная реформа в условиях модернизации публичного управления // Власть. 2009. №12 и др.

Методологические основания исследования составили институциональный, системный, исторический и сравнительный подходы; принципы деятельностно-активистского подхода, предполагающего поддержание и/или изменение социального порядка за счет коммуникативных стратегий в рамках управленческого дискурса; категориальный аппарат и концептуальные наработки российских и зарубежных авторов по проблемам классической (веберовской) теории управления как системы рациональных отношений²³ и деятельностного подхода к социальным изменениям²⁴; концепции социальных технологий управления В.И. Патрушева, В.Н. Иванова, В.В. Щербины²⁵ и др. Автор использовал методы анкетирования, экспертного интервью и фокус-групп.

Объект исследования – российская государственная служба в условиях реформирования институтов государственного управления в современном российском обществе.

Предмет исследования – проблемы и перспективы государственной службы в их «субъективном» измерении (устойчивых коллективных представлений основных субъектов взаимодействия «общество–государство»).

Цель исследования – предложить и апробировать модель социологической оценки эффективности деятельности государственных служащих.

Для достижения поставленной цели в диссертации были сформулированы и решены следующие **задачи**:

- охарактеризовать состояние российской государственной службы в постсоветский период с точки зрения разных подходов к оценке целей и результатов ее реформирования;
- выделить базовые концептуальные подходы к изучению государственной службы, обозначить их возможности и ограничения;
- охарактеризовать базовые методические решения, используемые сегодня для оценки деятельности российских государственных служащих;
- выявить основные аспекты самооценки государственных служащих;
- охарактеризовать социальные представления россиян о нынешнем кадровом составе государственной службы;
- оценить представления о проблемах и перспективах профессиональной деятельности в системе государственной службы у тех, кто в перспективе волеется в ее кадровый состав (студентов направления «государственное и муниципальное управление»).

Общую логику работы определила следующая **гипотеза**: несмотря на то, что в качестве базовых препятствий на пути реформирования госслужбы постулируются объективные факторы (недостаточное финансирование, отсутствие профессиональной подготовки и пр.), «ядро» имиджа госслужащих и их

²³ См., напр.: Гимпельсон В.Е., Магун В.С. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность. // Россия реформирующаяся. Ежегодник. М., 2004 и др.

²⁴ См., напр.: Штомпка П. Социология социальных изменений / Пер. с англ. М., 1996.

²⁵ См.: Иванов В.Н., Патрушев В.И. Социальные технологии. М., 1999; Щербина В.В. Социологические диагностические технологии в управлении: теоретико-методологические аспекты развития и применения // Социологические исследования. 2007. №3 и др.

самовосприятия формируют устойчивые представления о мотивах и ценностях чиновника, а не о его финансовом положении и профессиональной подготовке.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили:

- статистические и аналитические данные, представленные на официальных сайтах государственных статистических служб;
- законодательные и нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации, относящиеся к вопросам функционирования и реформирования института государственной службы;
- материалы социологических исследований, посвященных проблемам, функциям и имиджу госслужбы и проведенных в последние полтора десятилетия;
- данные исследования в Костромской области, проведенного в 2013 году при участии автора с использованием метода фокус-групп (с участниками программы повышения квалификации госслужащих регионального органа исполнительной власти), полуформализованных экспертных интервью с руководителями структурных подразделений регионального органа исполнительной власти и анкетирования госслужащих Костромской области;
- данные онлайн-опроса, проведенного в октябре 2015 года компанией «Тибурон» по заказу и инструментарию автора на выборке, презентующей российское городское население (размер и структура выборки были разработаны компанией «Тибурон» по социально-демографическим параметрам генеральной совокупности; опрошено 1003 человека²⁶);
- данные анкетирования, проведенного в сентябре-октябре 2015 года среди студентов бакалавриата, обучающихся по специальности «государственное и муниципальное управление» в Российском университете дружбы народов, по инициативе и при непосредственном участии автора.

Научная новизна и значимость результатов диссертационного исследования определяется обозначенным выше характером проблемного поля и решением основных задач работы и состоит в следующем:

- выделены базовые подходы к периодизации российской административной реформы и лежащие в ее основе модели реформирования госслужбы;
- обозначены основные аналитические подходы к социологическому анализу государственной службы в современном российском обществе – институциональный, компетентностный и дискурсивно-имиджевый;
- систематизированы методические решения, применяемые в социологических исследованиях деятельности государственных служащих;
- предложен комплексный подход к оценке деятельности госслужащих, сочетающий элементы институционального (оценка социального института), компетентностного (оценка кадрового состава) и дискурсивно-имиджевого (оценка образа государственного чиновника) подходов;

²⁶ В Москве, Санкт-Петербурге, городах Центрального (без Москвы), Северо-Западного (без Санкт-Петербурга), Южного, Уральского, Дальневосточного, Сибирского, Приволжского и Северо-Кавказского федерального округов.

- предложена и апробирована модель оценки эффективности деятельности госслужащих, основанная на сопоставительном анализе «ядра» устойчивых представлений о функционально-ролевом предназначении, мировоззренческих приоритетах и поведенческих паттернах госслужащего разными субъектами – «предоставителями» и «получателями» госуслуг.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Существующие модели (реформирования) госслужбы – классическую (рациональной бюрократии), менеджериальную (реалистичную или рыночную) и «отзывчивой бюрократии» – нельзя рассматривать и тем более пытаться реализовать как взаимоисключающие или радикально противоположные – только как взаимодополняющие. В основе сочетания этих моделей должны лежать три ключевых принципа деятельности государственного служащего (и, соответственно, ее оценки) – профессионализм, социальная (и политическая) ответственность и эффективность (социальная и экономическая).
2. Все многообразие исследований госслужбы можно сгруппировать в три концептуальных подхода, которые нельзя считать прерогативой ни одного дисциплинарного направления, – институциональный, компетентностный и дискурсивно-имиджевый. В качестве общей аналитической «рамки» в социологических исследованиях следует использовать институциональный подход, объясняющий устойчивость и воспроизводство госслужбы как социального института, ее широкие властно-управленческие возможности, способность к самоупорядочению, самоорганизации и мобилизации для выполнения разных задач. Однако необходимо дополнять эту аналитическую «оптику» либо компетентностным подходом (в случае самооценки госслужащих), либо дискурсивно-имиджевым (например, сопоставляя приоритеты государственного реформирования и стереотипизированные черты образа государственного чиновника).
3. Для отечественной традиции характерен приоритет количественного подхода в оценке функционирования госслужбы (акцент, как правило, делается на статистических показателях – абсолютной и относительной численности госслужащих, финансировании госуслуг, количестве госслужащих, прошедших переподготовку и повышение квалификации, соотношении долей удовлетворенных и неудовлетворенных потребителей госуслуг и пр.). Качественный подход – предоставление всем заинтересованным субъектам (населению и госслужащим) возможности самостоятельно сформулировать свои оценки и ассоциации с деятельностью госслужащего – позволяет обнаружить субъективное «измерение» количественных показателей и корректно их интерпретировать. Оба подхода обладают существенными ограничениями в рассматриваемом предметном поле, преодолеть которые позволяют региональные кейсы – тематически сфокусированные комплексные эмпирические проекты, сочетающие методические решения качественного и количественного подходов в одном исследовательском цикле.
4. Оптимальным инструментом для комплексной оценки эффективности деятельности госслужащих является сочетание разных методических решений в

рамках опросного метода. В целях сопоставительного анализа и для мониторинговых обследований можно дублировать вопросы опросного инструментария во времени, а также для разных субъектов оценки. Например, ряд вопросов, обращенных к госслужащим, можно использовать и в репрезентативном общероссийском опросе, «переведя» их для «потребителей» госуслуг в простой и понятный формат, т.е. не сензитивный, не запускающий механизм социальной желательности, не порождающий эмерджентные переменные и не требующий от респондентов большей компетентности, чем констатация социальных стереотипов.

5. Два базовых аспекта кадрового реформирования госслужбы – развитие компетентностей госслужащих в рамках системы высшего образования и других форм подготовки; внедрение методов оценки и самооценки деятельности, регламентации работы, развития кадрового резерва – оцениваются как важные и необходимые и госслужащими, и населением. Однако следует ввести в программы повышения эффективности госслужбы и «просветительский» аспект: по результатам социологической диагностики запросов и представлений субъектов системы государственного управления (населения и госслужащих) информировать их о взаимных ожиданиях и претензиях и повышать осведомленность населения о реальных полномочиях и возможностях госслужащих (большинство россиян используют негативно коннотированное понятие «чиновник», не видят разницы между государственными и муниципальными служащими, делают выводы о коррумпированности госслужащих на основе мифа об их всемогуществе и т.д.). Также необходимы: мониторинг не только компетенций и мотивов госслужащих, но и их профессионального этоса и базового восприятия граждан как потребителей госуслуг; преодоление ограничений существующей системы непрерывного профессионального развития кадров госслужбы (игнорирования обучения этическим основам деятельности и отсутствия преемственности дослужебного и служебного этапов обучения); целенаправленные и технологически понятные шаги органов государственной власти в сотрудничестве со средствами массовой информации по конструированию и поддержке положительной репутации госслужащих (оценка, планирование, реализация – коммуникативная и деятельностная – и т.д.).

Теоретическая и практическая значимость исследования

Сформулированные автором положения и выводы проясняют и уточняют теоретико-методологические основания социологического изучения проблем и перспектив развития института государственной службы в российском обществе в фундаментальных и прикладных целях. Материалы диссертации могут быть полезны при разработке программной части эмпирических исследований, призванных оценить ход и результаты отдельных преобразований в системе государственной службы на разных уровнях управленческой иерархии, восприятие общих итогов реформирования всеми заинтересованными сторонами, основные компоненты образа «чиновника» в общественном мнении и т.д.

Материалы диссертации могут использоваться при разработке курсов по социологии управления, социологии организаций, политической социологии, социологии общественного мнения, организационной культуре, кадровому менеджменту, социологическим методам в практике управления организацией, управленческому консультированию и др.

Выводы и рекомендации автора могут применяться при разработке кадровой политики и принятии кадровых решений в структурных подразделениях госслужбы; кадровыми отделами региональных и федеральных органов исполнительной власти и профильными образовательными учреждениями при разработке и реализации программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации госслужащих как особой социально-профессиональной группы; как теоретико-методологические основания разработки и реализации целевых программ реформирования структур государственного управления и повышения имиджа государственных служащих в современном российском обществе.

Апробация работы

Основные положения диссертационного исследования изложены в опубликованных автором работах общим объемом 5,6 п.л., докладывались и обсуждались на всероссийских и межвузовских конференциях, в том числе, на Международной научно-практической конференции «Мировой опыт и отечественные традиции управления человеческими ресурсами» (Москва, МГУ, 2012; 2013); Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, МГУ, 2012; 2013; 2014); научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Гуманитарии в современном мире, или почему шутка про то, что выпускники гуманитарных факультетов работают только в McDonald's, – заблуждение» (Москва, РУДН, 2015) и др.

Структура диссертации подчинена достижению цели и задач исследования: работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии, насчитывающей 301 источник, и четырех приложений. Общий объем диссертационной работы – 209 страниц (9 п.л. без библиографии).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность и научная новизна, характеризуется степень изученности проблемы, раскрываются методологические основания, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, его объект, предмет, цель и задачи.

В **первой главе «Теоретико-методологические основания социологического изучения проблем и функций государственной службы»** обозначены концептуальные подходы, лежащие в основе и научных изысканий, и практических программ реформирования государственной службы.

В **первом параграфе** представлена *«Общая характеристика состояния российской государственной службы в постсоветский период и цели ее реформирования»*. За основу автор взял принцип периодизации, соответствующий поэтапному характеру реформирования, учитывая при этом имеющиеся подходы к разделению этапов реформы, но предложив и собственный: выделено пять этапов, начиная с принятия Концепции административной реформы в 2001 году и заканчивая настоящим временем (пятым этапом, номинально закончившимся в 2013 году). Многочисленные публикации по вопросам реформирования госслужбы объединяет только констатация ее необходимости, схожие перечни причин сложившейся ситуации и способов ее изменения. Что касается концептуальных подходов к изучению госслужбы и разработке моделей ее реформирования, то тут среди авторов нет согласия даже по таким элементарным вопросам, как периодизация постсоветского реформирования госслужбы. Например, один из вариантов структурирования исторического опыта реформирования госслужбы выделяет две ее последовательные модели – «административную» и «либеральную», их сменила «ельцинская», а затем и «путинская» модель, незавершенность которой объясняется отсутствием общественной поддержки, менеджерским гиперакцентом, запаздыванием и частичностью выполнения планов и программ.

В целом если на предыдущих этапах реформы доминировала макроорганизационная «оптика», то сегодня постулируется приоритет «качественного» наполнения тех организационных структур, которые, в общем и целом, были созданы. Однако оценки результатов административной реформы противоречивы и простираются от бравурных поздравлений с успехом до критических и пессимистических оценок происходящего как номинальных и декларативных изменений, ни имеющих под собой реальных сдвигов в работе государственного аппарата. Причем модальность оценок зависит и от области реформирования (структура, законодательство, информатизация, кадровый состав и т.д.), и от этапа административной реформы, и от учитываемых объективных факторов.

В завершении параграфа обозначены основные модели реформирования госслужбы: (1) англосаксонская и французская – первая базируется на принципах «нового менеджизма», т.е. исходит из рыночных оснований (и эффективности) государственного аппарата, вторая отличается закрытостью воспроизводства кадрового состава; (2) рационально-бюрократическая («классическая») – исходит из необходимости постоянного подкрепления и/или усиления роли

формальных институтов в функционировании механизма государственного управления, четкого и детального распределения полномочий и ответственности между уровнями публичной власти, «нового государственного менеджмента» («реалистическая») – требует поиска все новых и более эффективных форм контроля политических и профессиональных задач в административном управлении, сводит все многообразие задач государства к оказанию «общественно значимых услуг», используя механизмы работы коммерческого сектора и частного менеджмента, и модель открытой или «отзывчивой» госслужбы – призывает ее быть «отзывчивой» к нуждам граждан, опираться на кодексы поведения без четкого разведения юридических и этических норм и т.д. Автор показывает, что модели (реформирования) госслужбы дополняют друг друга, будучи основаны на единых принципах – профессионализма, социальной (и политической) ответственности и эффективности (социальной и экономической). Кроме того, сегодня ни одна модель не может считаться единственно возможной и правильной – оптимален их синтез на основе рационально-бюрократической модели с элементами «нового государственного менеджмента».

Во *втором параграфе* обозначен *«Понятийно-категориальный аппарат социологической оценки эффективности государственной службы»*, объединяющий и междисциплинарный научный дискурс о развитии систем государственного управления, и управленческий дискурс, решающий конкретные задачи в сфере кадровой политики государственного аппарата. Все многообразие используемой применительно к госслужбе терминологии можно свести в два условных блока: в первом доминирует понятие социальной системы, во втором – социального института, однако внутри каждого блока используется схожая лексика. Прежде всего, это: «персонал» (или кадровый состав) – обозначение совокупности работников органа госслужбы, занятых трудовой деятельностью, которых можно разбить на категории, оценить распределение категорий по структуре отношений в организации и их вклад в достижение общих целей; и «развитие персонала» (или кадрового состава) – целенаправленное изменение системных связей, формирующих новые, устойчивые, социально востребованные качества процесса и результата трудовой деятельности, которое с позиций социально-управленческого подхода выступает как проблема, определяющая существование организации и составляющая суть управления ею.

Персонал организации «вписан» в ее внешнюю среду через проявления институциональности своего труда, и социальный институт госслужбы занимает особое место в системе социального управления, потому что прочие институты регулируют взаимоотношения социальных субъектов по поводу отдельных групп потребностей, а государственная служба, реализуя функции государственного управления и интеграции общества, определяет логику и векторы социальной жизни в целом. Госслужба – это механизм реализации государственных задач посредством деятельности своего персонала: госслужащий, занимая должность в органе госслужбы и распоряжаясь от лица государства материальными, идеологическими и социальными ресурсами, обеспечивает государственное управленческое воздействие на общество через связь с конкретным гражданином как потребителем госуслуг. На материальном уровне институт гос-

службы способствует выработке «организующих решений» – изменений в социальном, экономическом, правовом, имущественном и прочих статусах потребителя госуслуг, обеспечивающих его жизнедеятельность в рамках установленных государством нормативов; на духовном уровне – выступает в роли центра, порождающего и регулирующего ценности общественного развития. Соответственно, развитие института госслужбы может рассматриваться в двух контекстах – внутреннем/институциональном (наполнение деятельности служащих новым содержанием) и внешнем/процессуальном (изменение условий деятельности); а оцениваться – через такие показатели, как «институциональный потенциал» и «кадровый потенциал».

В *третьем параграфе* представлены «**Основные концептуальные подходы к изучению государственной службы**» – институциональный (самый популярный и «рамочный»), компетентностный (набирает влияние благодаря реформе госслужбы, ориентированной на «качественное» изменение ее кадрового состава с точки зрения его компетенций) и «дискурсивно-имиджевый». *Институциональный подход* – наиболее устойчивая референциальная рамка анализа госслужбы как в зарубежной, так и в отечественной традиции, хотя тематические акценты внутри него могут существенно различаться (история и факторы институционализации, периоды и причины реформирования института и пр.). Приверженцы институционального подхода полагают, что основная причина неэффективности госслужбы – ее неуправляемость, обусловленная нечетким пониманием ее сути как социального института, поэтому она должна найти правильный баланс между автономизацией и полным самоуправлением, с одной стороны, и абсолютизацией своей роли – с другой.

Обычно работы о госслужбе, написанные в рамках институционального подхода, содержат в себе констатацию комплексного характера госслужбы как объекта изучения (что объясняет его междисциплинарный статус) и обозначение специфики «оптики» конкретного дисциплинарного направления. Основные понятия социологического анализа госслужбы в рамках институционального подхода – «социальный потенциал», или легитимность института; «экономическая эффективность» (минимальные затраты для достижения максимальных результатов) и «социальная эффективность» (обеспечение благосостояния граждан с минимальными транзакционными издержками). Несомненные преимущества институционального подхода таковы: преодоление ограничений бюрократической и классовой трактовки госслужбы как замкнутого социально-профессионального образования; сочетание макро- и микро-оптики, статичной и динамичной перспектив (с одной стороны, социальный институт – совокупность стабильных и нормативно регламентированных норм поведения, с другой – совокупность социальных ролей и вариативных поведенческих репертуаров); понятие института предполагает его историческое становление и последовательное прохождение разных стадий институционализации; трактовка госслужбы как социального института упрощает ее структурную интерпретацию в целях эмпирической оценки ее деятельности (функции, роли, ценности, нормы, объективные и субъективные факторы и т.п.).

Реализация *компетентного подхода* в государственном управлении предполагает разработку матрицы компетенций, в которой зафиксированы: совокупность компетенций (под каждую должность), группа индикаторов под каждую компетенцию и этапы формирования (и диагностики) компетенций в процессе освоения профессиональной деятельности. В параграфе обозначены основные этапы становления компетентного подхода в управленческой практике, которые, во-первых, определили нынешнюю эвристичность его ключевого понятия «компетенция» (обозначение интегрального свойства, сочетающего в себе знания, профессиональные навыки и личностные качества человека, необходимые для успешной работы в определенной профессии на определенной должности в конкретной компании; «базовая характеристика», по которой можно предсказать поведение человека в широком круге ситуаций и которая может быть измерена и развита через обучение). Во-вторых, развитие компетентного подхода привело к выделению двух уровней – персональных компетенций работников (иногда – интеллектуальный капитал организации) и бизнес-компетенций организации – и позволило вариативно использовать подход в практике административных реформ. В результате сегодня компетентный подход предполагает системный анализ и развернутое описание когнитивной, мотивационной, эмоциональной и деятельностной составляющих модели социально-профессионального поведения.

Выделить *дискурсивно-имиджевый* подход в качестве особой аналитической «оптики», с одной стороны, сложно в силу размытости базовых понятий и «субъектов» дискурсивно-имиджевого конструирования (скажем, речь идет о повседневных практиках номинации чиновников или обыденном дискурсе самих чиновников); с другой стороны, необходимо, чтобы сопоставить картину мира и вербально маркированные ее элементы у взаимодействующих «субъектов» – общества (потребители госуслуг) и госслужащих. В параграфе обозначены традиционные форматы обращения к дискурсивному «измерению» государственного управления (дискурсивное конструирование справедливой власти, дискурсивный перенос сложившихся в бизнесе принципов и методов управления в сферу госуслуг и т.д.), однако автор считает необходимым для целей социологического анализа выделить разные версии дискурсивного подхода, исходя из «масштабов» его реализации. «Промежуточный» и наиболее «социологический» его вариант представляют такие исследования, как, например, восприятие госслужащими коррупционных практик и антикоррупционного дискурса, зафиксированного в нормативных документах и общественном мнении (в отличие от населения, дискурс чиновников характеризует коррупцию как естественное и неизбежное явление). Возможны и иные варианты дискурсивного подхода в социологических исследованиях госслужбы: расширительный (государственная власть выступает как управленческая коммуникация, использующая особые приемы кодификации в рамках устойчивого идиостиля) и узкий, или имиджевый, согласно которому госслужба – это, прежде всего, конкретные люди (госслужащие), обеспечивающие диалог государства с обществом, поэтому их имидж – важный элемент функционирования всей системы госслужбы.

Вторая глава посвящена «**Эффективности работы государственных служащих в оценках “заинтересованных” субъектов**», в качестве которых выступают сами госслужащие, «потребители» госуслуг и потенциальный кадровый резерв госслужбы – студенты направления «государственное и муниципальное управление».

В *первом параграфе* представлена общая характеристика «**Самооценки государственных служащих с позиций компетентностного подхода**» на *региональном кейсе* Костромской области. По инициативе и при непосредственном участии автора в 2013 году в Костромской области на методологической основе компетентностного подхода было реализовано исследование на тему «Управление развитием персонала в условиях реформирования института государственной службы»: в его рамках был проведен экспертный опрос руководителей и специалистов структурных подразделений государственных органов власти регионального уровня (30 человек), репрезентативный опрос госслужащих (генеральная совокупность – 4199 человек, выборка – 360 респондентов), четыре фокус-группы (с сотрудниками территориальных органов федеральной исполнительной власти и органов исполнительной власти области). Инструментарий исследования был разработан по результатам анализа должностных регламентов госслужащих регионального уровня и программ индивидуального профессионального развития компетенций ведущих специалистов департаментов регионального органа исполнительной власти.

Согласно результатам опроса, госслужащие убеждены, что знают перечень компетенций, которыми должен обладать человек, занимающий их должность, а многие лично участвовали в выработке перечня компетенций для своей должности; большинство респондентов на регулярной основе проходит переподготовку и повышение квалификации, однако не по индивидуальному плану развития профессиональных компетенций, а хаотично (это яркий пример традиционной российской рассогласованности «красивой» бюрократической документации и реальных практик воплощения ее «правильных» программных посылов); в своей профессии госслужащих привлекает, в первую очередь, стабильность и возможности карьерного роста, намного реже – профессиональная самореализация и т.д. По приоритетным для госслужащих компетенциям видно, что они продолжают воспринимать себя как замкнутую социально-профессиональную группу, для которой безусловное следование процедурам и стандартам в соответствии с нормативно-законодательными правилами функционирования госслужбы важнее, чем то, ради чего подобная регламентация вводилась – общественное служение.

Во *втором параграфе* охарактеризованы «**Представления российского населения о государственном чиновнике**». Количество опросов общественного мнения, раскрывающих разные аспекты оценки «потребителями» госуслуг предназначения, функций, проблем и перспектив госслужбы, в российском обществе с середины 2000-х годов возрастает, однако часто подобные исследования базируются на инструментарии, который порождает предсказуемые (в силу эффекта социальной желательности или некомпетентности и дезориентированности респондентов) ответы населения, – в качестве иного инструментария в

диссертации предлагается тот, что отчасти дублирует вопросы, обращенные к госслужащим, но «переводит» их в более простой и понятный формат.

В октябре 2015 года компания «Тибурон» по разработанному автором инструментарии провела онлайн-опрос выборочной совокупности, презентировавшей российское городское население²⁷. Согласно полученным данным, две базовые группы этических принципов, которыми, по мнению опрошенных, должен руководствоваться служащий, – это (1) профессиональная компетентность, честность и объективность при выполнении служебных обязанностей, порядочность, ответственность за свое дело и законопослушность; (2) гражданственность, идеалы социального служения, бескорыстное, доброжелательное, активное и заинтересованное участие в решении общественных проблем. Среди оснований для маркировки поведения служащих как неэтичного доминируют мошенничество, вымогательство, взяточничество (экономические и уголовно наказуемые деяния) наряду с пренебрежительным отношением к людям; далее следуют пренебрежение к законам и использование служебного положения в личных интересах и бюрократическая волокита; а уже затем слабая профессиональная подготовка, раскрытие конфиденциальной информации и ее использование, а также противоправное поведение в корпоративных интересах.

По мнению опрошенных, при приеме на госслужбу от соискателей требуется, в первую очередь наличие опыта работы и диплом по специальности; в меньшей степени – ответственность, быстрая обучаемость и готовность работать с максимальной отдачей, еще реже – пунктуальность, высокий уровень самоорганизации и самодисциплины и лидерские качества, и только в конце списка – честность, принципиальность и готовность и желание помогать людям. Поэтому респонденты считают, что на госслужбе для рассмотрения случаев неэтичного поведения должны существовать этические комиссии, состоящие в основном из независимых внешних экспертов и представителей всех заинтересованных сторон, а не из руководящего состава госслужбы, по итогам работы которых к служащим следует применять жесткие меры дисциплинарного воздействия, вплоть до увольнения и уголовной ответственности.

Опрошенные полагают, что в обществе сложился негативный образ госслужащих, потому что они – безразличные к нуждам и интересам граждан коррумпированные бюрократы (реже – в силу их неэтичного поведения и слабой профессиональной подготовки), которые заботятся только о том, чтобы удержаться на должности и получить выгоду. Соответственно, госслужащие в общественном мнении – не та профессиональная группа, где сконцентрированы самые умные, талантливые и способные люди в стране, не говоря уже о честных, совестливых и порядочных, поэтому профессия и оказалась среди аутсайдеров рейтинга социального уважения (лидер списка минимального доверия).

²⁷ ООО «Тибурон» специализируется на онлайн-исследованиях и имеет свою панель для рекрутинга респондентов (500 тысяч человек). Городское население было выбрано по нескольким причинам: техническим (такова специфика поддерживаемой компанией онлайн-панели); в последние годы сельское население стремительно сокращается, поэтому квотировать эту группу сложно даже в телефонных опросах, не говоря уже об онлайн-опросах; госслужба все же имеет больше ресурсов, возможностей и более открыта и доступна для жителей городов.

В *заключительном параграфе* приведены оценки «*Будущей профессиональной деятельности глазами студентов направления “государственное и муниципальное управление”*». Автор счел необходимым обратиться к данной группе по ряду причин: во-первых, несмотря на то, что в российском обществе сложился негативный образ чиновника, профессия госслужащего остается популярной (конкурс на специальность «государственное и муниципальное управление» высок); во-вторых, госслужба нуждается в нравственных принципах, формализованных в этическом кодексе, но требует и его расширения неформализуемыми принципами (чуткость, тактичность, чувство справедливости и пр.) – столь сложный профессионально-личностный комплекс должен формироваться на этапе обучения в высшем учебном заведении.

Иными словами, кадровую «оптимизацию» госслужбы следует начинать с уровня профессиональной подготовки специалистов. В 2011 году среди студентов старших курсов, обучающихся по специальности «государственное и муниципальное управление» в РУДН, был проведен опрос, чтобы понять, коррелируют ли их этико-нормативные императивы со спецификой деятельности чиновника или же являются лишь стереотипами массового сознания даже на старших курсах обучения. В сентябре-октябре 2015 года среди студентов направления «государственное и муниципальное управление» в РУДН было проведено анкетирование по схожему инструментарию, чтобы оценить компоненты морально-нравственного и поведенческого кодекса будущих служащих во временной перспективе и в ситуации, когда официальная риторика и сообщения средств массовой информации акцентируют важность этических принципов в работе чиновников, а возможности граждан их контролировать возрастают (опрошено 185 человек – 70% списочного состава).

Согласно полученным данным, ряды госслужбы планирует пополнить студенческая когорта, которая в целом придерживается социальных стереотипов населения в отношении административного аппарата, но отчасти воспроизводит и характерные для госслужбы представления, в частности, считает принципиально важными два этических принципа – профессиональную компетентность и ответственность за свое дело. Хотя «ядро» этоса профессии госслужащего в представлениях студентов за последние пять лет мало изменилось – профессиональная компетентность, порядочность, честность и объективность при выполнении служебных обязанностей и активное и заинтересованное участие в решении общественных проблем – существенно снизилась частота выборов всех вариантов ответов. Видимо, пока студенты не пополнили ряды госслужащих, они чувствительны к общественным настроениям и медийной риторике, которые акцентируют важность не столько профессионализма, сколько моральных императивов в работе госслужащих. Поэтому среди форм неэтичного поведения госслужащего у студентов «лидирует» пренебрежительное отношение к людям, а уже затем идет блок противоправных в юридическом и обыденном смысле действий – и нарушение закона (взяточничество, вымогательство, мошенничество), и использование служебного положения в личных интересах. Бюрократическая волокита – предмет озабоченности государства – не считается студентами основным видом неэтичного поведения.

В целом оценки студентов противоречивы – они считают то личностные черты основой профессионализма чиновника, то, наоборот, сугубо функциональные, снимая с человека ответственность за его этический уровень, контролировать который призывают высокое начальство, в том числе, посредством жестких санкций, хотя в то же время полагают, что этическим принципам можно специально обучать. Студенты без особых затруднений формулируют основные претензии общества к чиновничьему «сословию», но в то же время полагают, что имидж госслужащего у российского населения в целом позитивен, хотя каждый второй отмечает в качестве проблем, которые в наибольшей степени отрицательно сказываются на авторитете чиновника слабую профессиональную подготовку (некомпетентность), неэтичное поведение, коррумпированность и безразличие к нуждам и интересам граждан.

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования и обрисовываются контуры дальнейших изысканий в обозначенном предметном поле. В частности, автор отмечает, что единой трактовки понятия «государственная служба» в силу сложной природы, длительной истории и полифункциональности данного института не сложилось, но вряд ли некий унифицированный подход здесь в принципе необходим: каждый из существующих сегодня подходов обладает своими познавательными возможностями, в том числе методическими. Социологи должны стремиться совместить разные аналитические «оптики», а также качественные и количественные оценки в рамках любого проекта по оценке эффективности деятельности госслужащих.

Диссертационное исследование преследовало цель систематизировать концептуальные модели и расширить обязательный набор аналитических позиций, с которых следует оценивать нынешнее состояние госслужбы и эффективность деятельности госслужащих. Тем не менее, из результатов работы очевидны выходы на практические действия, в частности: необходим постоянный мониторинг не только компетенций и мотивов госслужащих, но также их профессионального этоса и восприятия граждан как потребителей госуслуг; необходим механизм обратной связи между обществом и госслужбой через опросные инструменты, позволяющие «замерять» их взаимные требования, ожидания и представления друг о друге; необходимы «просвещенческие» проекты по повышению осведомленности населения о структуре социального управления и функционале его конкретных элементов; необходима система оценки, планирования и реализации мер по конструированию и сохранению репутационного капитала госслужбы.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих публикациях автора:**

В изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. *Ивлев Е.А.* Эффективность государственного управления в Российской Федерации: кадровый аспект // Вестник Бурятского государственного университета. 2012. №6. С.156-161 (0,6 п.л.).
2. *Ивлев Е.А.* Становление компетентностного подхода в управлении развитием государственных служащих // Российский научный журнал. 2013. №3. С.241-251 (0,8 п.л.).
3. *Ивлев Е.А.* Основные направления развития человеческих ресурсов государственной службы // Российский научный журнал. 2013. №7. С.75-80 (0,6 п.л.).
4. *Ивлев Е.А.* Понятийно-категориальный аппарат социологического анализа кадрового развития государственной службы // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2015. №2. С.131-144 (0,8 п.л.).
5. *Ивлев Е.А.* Проблемы и перспективы будущей профессиональной деятельности в оценках студентов направления «государственное и муниципальное управление» // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2016. №1. С.111-129 (1,2 п.л.) (в соавт.).

Другие работы, опубликованные по теме диссертации:

6. *Ивлев Е.А.* Причины неэффективности государственной службы в современной России // Материалы III Международной научно-практической конференции «Мировой опыт и отечественные традиции управления человеческими ресурсами» (Москва, 4 апреля 2012). М.: МГУ, 2012. С.59-62 (0,4 п.л.).
7. *Ивлев Е.А.* Неэффективность государственной службы в современной России // Материалы XIX Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2012» (Москва, 9-13 апреля 2012). М.: МГУ, 2012 (0,1 п.л.).
8. *Ивлев Е.А.* Проблема развития персонала государственной службы: подходы, поиски, перспективы // Материалы XX Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2013» (Москва, 8-12 апреля 2013). М.: МГУ, 2013 (0,1 п.л.).
9. *Ивлев Е.А.* Управление развитием государственных служащих в процессе реформирования института государственной гражданской службы России // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Мировой опыт и отечественные традиции управления человеческими ресурсами» (Москва, 3 апреля 2013). М.: МГУ, 2013. С.70-76 (0,4 п.л.).

10. *Ивлев Е.А.* Новые тенденции в развитии государственной гражданской службы России // Материалы XXI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2014» (Москва, 7-11 апреля 2014). М.: МГУ, 2014 (0,1 п.л.).
11. *Ивлев Е.А.* Эффективность института государственной службы: параметры социологической оценки // Материалы научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Гуманитарии в современном мире, или почему шутка про то, что выпускники гуманитарных факультетов работают только в McDonald's, – заблуждение» (Москва, октябрь 2015). М.: РУДН, 2015. С.102-107 (0,5 п.л.).

Ивлев Евгений Анатольевич
Социологическая оценка деятельности государственных служащих:
подходы, методы и субъекты

В диссертационной работе предложена и апробирована модель социологической оценки проблем и перспектив развития российской государственной службы в их «субъективном» измерении; обозначены возможности и ограничения разных подходов и методических решений в оценке эффективности деятельности государственных служащих. Автор выделяет базовые варианты периодизации российской административной реформы и лежащие в ее основе модели реформирования госслужбы; обосновывает существование трех подходов к социологическому анализу госслужбы и предлагает комплексную модель оценки деятельности госслужащих, сочетающую элементы институционального (оценка социального института), компетентностного (оценка кадрового состава) и дискурсивно-имиджевого (оценка образа государственного чиновника) подходов. На основе широкой эмпирической базы, в том числе ряда собственных проектов, автор подтверждает следующую гипотезу: хотя в качестве базовых препятствий на пути реформирования российской госслужбы постулируются объективные факторы (недостаточное финансирование, отсутствие профессиональной подготовки и пр.), «ядро» имиджа госслужащих и их самовосприятия формируют устойчивые представления о мотивах и ценностях чиновника, а не о его финансовом положении и профессиональной подготовке.

Ivlev Evgeniy A.
Sociological evaluation of civil servants' work:
approaches, methods and subjects

The thesis proposes a model of sociological assessment of the problems and prospects of the Russian civil service development through their 'subjective' dimension; and identifies advantages and limitations of different approaches and techniques for evaluating the civil servants' work. The author considers different versions of the Russian administrative reform periodization, and public administration models that underlie it; identifies three approaches to the sociological analysis of civil service, and develops a complex model for assessing the civil servants' work, which combines elements of three approaches – institutional (functions of the social institution), competence (quality of the staff) and discursive-image (social image of the Russian state official). With the help of diverse empirical data including his own surveys, the author confirms the hypothesis that although objective factors (such as lack of funding, lack of training, etc.) are usually declared the key obstacles to the Russian civil service reform, the “core” of civil servants' social image and self-identification is formed by stable representations of their motives and values rather than by estimates of their financial situation and quality of training.