

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

Н.Н. Калмыков, И.А. Краснополяский

### РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье осуществлен количественный и качественный анализ экспертных мнений о направлении дальнейшего реформирования системы государственной гражданской службы. Результаты получены посредством опроса 242 экспертов, 34% из них — госслужащие («внутренние эксперты»), а остальные — «внешние эксперты», определенным образом профессионально взаимодействовали с органами гражданской службы не менее пяти лет на момент опроса. Эксперты выделили в качестве приоритетных направлений реформы госслужбы развитие нефинансовых методов мотивации, повышение профессионализма госслужащих, обеспечение открытости госслужбы. На основе результатов анализа предложены рекомендации по повышению эффективности государственной гражданской службы. Кроме того, выявлены возможности метода анонимного экспертного онлайн-опроса для получения мнения профессионального сообщества.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная служба, реформа государственной службы, государственные гражданские служащие, экспертный опрос, онлайн-опрос.

The article presents the analysis of expert opinions on the possible new reform in the governmental civil service. The findings are based on the online questioning of 242 experts, 34% of those are civil servants themselves (“internal experts”), and others have 5+ years of experience of professional interaction with state civil institutions (“external experts”). The experts established the following priorities of civil service reform development: non-financial motivation methods, professional growth of civil servants, guaranteed openness. The authors present recommendations for the reform based on the analysis. Another point of discussion is a method of anonymous online questioning of experts which the authors prove to be a way to get an opinion from the professional community.

**Key words:** public administration, civil service, civil service reform, civil servants, expert questioning, online study.

---

*Калмыков Николай Николаевич* — кандидат социологических наук, директор Экспертно-аналитического центра РАНХиГС; *e-mail:* kalmukovnn@kalmukovnn.ru  
*Краснополяский Игорь Александрович* — научный сотрудник Экспертно-аналитического центра РАНХиГС; *e-mail:* krasnopol'skiy-i@ranepa.ru

## Введение

Предметом проведенного исследования является государственная гражданская служба в качестве важнейшего элемента системы государственного управления. Это следует из определения ее в федеральном законе как «профессиональной служебной деятельности... по обеспечению исполнения полномочий... государственных органов... и лиц, замещающих государственные должности»<sup>1</sup>, а также отдельных полномочий, функций и задач, описанных в иных федеральных законодательных актах. Характерной особенностью системы государственной гражданской службы является ее организационное построение. В настоящее время ее устройство все более ориентируется на менеджерскую модель, на правила организации корпораций в коммерческом сегменте экономики<sup>2</sup>. К их объединяющим признакам можно отнести наличие организационной структуры, целевую направленность деятельности, организационные технологии, культуру, властные отношения<sup>3</sup>. При этом государственная гражданская служба должна сохранять свою специфику для надлежащего исполнения предписанных ей функций и задач. Строго говоря, в настоящее время нет четкого теоретического понимания, является ли система госслужбы кардинально отличной от системы негосударственной коммерческой организации в плане оценки эффективности качества работы. Тем не менее, налицо некоторые организационно-культурные особенности, позволяющие все же рассматривать систему государственной службы как особый вариант организационной системы<sup>4</sup>.

В настоящее время способом модернизации государственной гражданской службы является реализация инноваций. Именно поэтому к решению задач оптимизации и реформирования государственной гражданской службы должно привлекаться научное сообщество.

На протяжении последних нескольких лет система государственной службы России видоизменялась в рамках Федеральной

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 27.07.2004 № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (принят ГД 07.07.2004; одобрен Советом Федерации 15.07.2004) (ред. от 12.04.2007) // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/12136354/1/#100> (дата обращения: 12.10.2012).

<sup>2</sup> См.: Маскаева И.И. Идея менеджмента государственной службы как элемент реформы государственного управления // Вестн. Балтийского федерального ун-та имени И. Канта. 2007. № 9. С. 94–98.

<sup>3</sup> См.: Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский, А.Г. Барабашев. М., 2009.

<sup>4</sup> Калмыков Н.Н. Корпоративная культура как фактор управления в государственной гражданской службе: Дисс. ... канд. социол. наук. М., 2013.

программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)»<sup>5</sup>. Однако реформы в этой области осуществляются постоянно с начала нового исторического периода существования России. Государственная служба как институт в практике своей работы не может эффективно действовать, находясь в статическом состоянии. Его деятельность, связанная с обеспечением гармонизации общественных отношений, поддержанием стабильности других социальных институтов, должна постоянно корректироваться, реагировать на изменяющиеся потребности граждан. Системный характер этих изменений был зафиксирован в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 г. и затем воплощен в законах и федеральных программах.

Исследователи отмечают, что в последние годы реформы государственной службы осуществляются во многих странах. Это не только страны бывшего СССР и Восточной Европы, где постсоветские реформы вызвали обилие соответствующих научных исследований<sup>6</sup>, но и в таких странах, как Республика Корея, Великобритания, Канада, США<sup>7</sup>. Такая синхронность «объясняется общностью имеющихся задач, которые выражаются, во-первых, в частичном отказе от известной веберовской модели рациональной бюрократии как не отражающей особенности постиндустриального развития информационного общества, а во-вторых, в необходимости учета глобализационных процессов»<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» // Российская газета. № 4867. 13.03.2009.

<sup>6</sup> *Buleca J., Mura L.* Quantification of the Efficiency of Public Administration by Data Envelopment Analysis // *Procedia Economics and Finance*. 2014. N 15. P. 162–168; *Matei A., Enescu E-B.* Good Local Public Administration and Performance. An Empirical Study // *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. 2013. N 81. P. 449–453.

<sup>7</sup> См.: *Пчелинцев С.В.* Некоторые особенности реформирования системы государственной власти Республики Корея // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2009. № 3. С. 167–177; *Уолкер Р.М., Бойн Дж.А.* Реформа государственного управления и повышение эффективности государственной службы: эмпирическая оценка стратегии лейбористского правительства Великобритании // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2008. № 2. С. 88–117; *Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность* / Отв. ред. А.Г. Барабашев, С.В. Кабышев. М., 2006; *Рубенчик А.В.* Повышение эффективности деятельности государственных органов и ведомств // *Стратегический менеджмент*. 2011. № 1. С. 62–80.

<sup>8</sup> *Наумов С.Ю., Масленникова Е.В.* Итоги реформ и перспективы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации // *Власть*. 2009. № 10. С. 4.

Результаты исполнения этой программы активно обсуждаются научно-экспертным сообществом<sup>9</sup>, в дискуссиях было высказано много справедливой критики. Некоторые ученые, в частности А.И. Турчинов, полагают, что обсуждаемый этап реформы является эволюционным<sup>10</sup>. Вызывает сомнение, можно ли данным определением объяснить огромное количество нерешенных проблем, в том числе и перечисленных самим автором. Некоторые эксперты считают, что «недостатки реформы носят не технический, а системный характер»<sup>11</sup>, а сама концепция и принципы реализации программы требуют переосмысления. Особенно остро эта задача представлена на региональном уровне, где реформы часто шли бессистемно, их направление менялось вместе с местной властью, а цели, задачи, даже идеология развития не были четко документированы. В то же время мнение самих госслужащих и тех, кто имеет опыт непосредственного взаимодействия с органами госслужбы, зачастую либо игнорируется, либо ограничивается применяемыми методами научного исследования<sup>12</sup>.

Проведенное Экспертно-аналитическим центром РАНХиГС исследование<sup>13</sup> дает возможность рассмотреть и оценить направления дальнейшего совершенствования системы государственной гражданской службы, учитывая позиции экспертов разного уровня и разной степени вовлеченности в процессы государственной службы. Целью проведенного исследования было также получение информации о проблемах в устройстве государственной гражданской службы, нуждающихся в решении на следующем этапе реформы. Учитывая значимость для многих экспертов темы, для получения более свободных ответов было принято решение провести анонимный опрос. Основное предположение исследования

---

<sup>9</sup> См.: В Академии обсудили перспективы госслужбы в России // РАНХиГС [Официальный сайт]. 03.07.2014. URL: [www.ranepa.ru/news/item/4652-conference-gossluzhba.html](http://www.ranepa.ru/news/item/4652-conference-gossluzhba.html) (дата обращения: 26.06.2015).

<sup>10</sup> См.: *Турчинов А.И., Магомедов К.О.* Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М., 2010. С. 125–132.

<sup>11</sup> *Борщевский Г.А.* Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65.

<sup>12</sup> См. *Александрова А.Л., Бычков Д.Г., Гришина Е.Е.* Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 1. № 1. С. 53–70.

<sup>13</sup> Исследование «Комплексная экспертная оценка реформы госслужбы» проведено в РАНХиГС, руководитель исследования к.с.н. Калмыков Н.Н. Опрос произведен в марте 2015 года среди 242 экспертов.

заключается в существовании запроса на продолжение реформ как со стороны представителей органов государственной службы, так и со стороны научного сообщества.

### **Методология исследования**

В качестве инструмента сбора мнений применялось анонимное онлайн-анкетирование<sup>14</sup> среди экспертов, к которым предъявлялись достаточно строгие требования: наличие рекомендаций от других экспертов, наличие опыта работы в сфере проблематики исследования не менее 5 лет, наличие практического опыта в проблематике исследования или научные работы (публикации, монографии, статьи), участие в научных конференциях/семинарах/форумах, участие в заседаниях и совещаниях, проводимых органами власти. Приглашение экспертов для участия в опросе проводилось методом «снежного кома» по рекомендациям «проверенных» экспертов и руководителей на каждого респондента. Метод «снежного кома» является наиболее уместным в данном случае, поскольку дает исследователю возможность, однажды попав в соответствующую профессиональную среду, найти по рекомендации экспертов их коллег, отвечающих тем же требованиям. Таким образом, состав экспертов исследователям был известен, однако заполнение анкеты происходило анонимно. Экспертиза не оплачивалась.

Следует отметить, что данный метод исследования не является распространенным. Так, в типологии, предложенной А.М. Мавлетовой<sup>15</sup>, его место трудно определить, ближе всего он к типу 3, направленному на заданные социальные группы. Экспертов в онлайн-среде чаще опрашивают с помощью метода фокус-групп, однако он имеет ряд ограничений, критичных для целей и задач нашего исследования<sup>16</sup>.

Поскольку метод анонимного экспертного онлайн-опроса ранее не применялся, был произведен максимально жесткий и всесторонний контроль качества данных. Особое внимание уделялось анкетам, заполненным с одного компьютера; из анализа исключая

---

<sup>14</sup> *Калмыков Н.Н.* Комплексный опрос экспертов с целью комплексного стратегического планирования и подготовки рекомендаций // РАНХиГС. URL: [www.publicserv.ru](http://www.publicserv.ru) (дата обращения: 29.04.2015).

<sup>15</sup> *Мавлетова А.М.* Социологические опросы в сети интернет: возможности построения типологии // Социология 4М. 2010. № 31. С. 115–134.

<sup>16</sup> *Медведев П.А.* Метод онлайн-опросов фокус-групп как исследовательский инструмент // Социология 4М. 2010. № 31. С. 92–114.

лись анкеты, заполненные слишком быстро (контроль времени заполнения); осуществлялась проверка корректности содержания ответов на открытые вопросы. Факт участия экспертов уточнялся, во-первых, с помощью контроля ответов по «проверочным» вопросам, а во-вторых, путем оперативного выборочного телефонного опроса экспертов из списка.

Конечный состав опрошенных экспертов (242 человека):

1) возраст: от 18 до 25 лет (4% от числа опрошенных), от 26 до 35 лет (25%), от 36 до 45 лет (34%), от 46 до 55 лет (16%), от 56 до 65 лет (19%) от 66 лет и старше (3%);

2) основная занятость: представители научно-исследовательских организаций — специалисты и преподаватели (38%), руководители или заместители (18%), представители органов государственной власти — руководители или заместители (20%), специалисты (12%), представители бизнеса (4%) и кадровых служб (2%)<sup>17</sup>;

3) основная деятельность связана с вопросами государственной службы (т.е. опыт эксперта): до 10 лет (53%), от 11 до 15 лет (15%), более 15 лет (31%).

Анкета опроса включала в себя скринер для фильтрации не подходящих под критерии экспертов и несколько блоков вопросов, посвященных различным аспектам государственной службы. В данной статье рассматриваются результаты раздела, в котором экспертов спрашивали о реформе государственной службы, ее итогах и перспективах. Формулировки вопросов были сделаны, исходя из предложений и потребностей Администрации Президента Российской Федерации в соответствии с поисковым характером исследования.

### **Основные результаты исследования**<sup>18</sup>

Сразу отметим, что метод анонимного экспертного онлайн-опроса показал себя вполне эффективным для решения задач, связанных со сравнительно быстрым получением как качествен-

---

<sup>17</sup> В ходе анализа эксперты были условно разделены на две группы по занятости на момент опроса: 1) «внутренние эксперты» (82 представителя органов государственной власти), 2) «внешние эксперты» (160 представителей бизнеса, научно-исследовательских организаций и кадровых служб).

<sup>18</sup> Отдельные результаты исследования были опубликованы в деловой прессе. См.: Мереминская Е. Чиновники готовы к новой реформе госслужб // Ведомости. 20.08.2015. URL: <http://vedomosti.ru/politics/articles/2015/08/21/605697-chinovniki-gotovi-novoi-reforme-gossluzhb> (дата обращения: 21.08.2015).

ной, так и количественной информации от больших групп квалифицированных экспертов. В сфере госслужбы он хорошо дополняет как массовые опросы, так и кабинетные исследования, подобные тем, что использует Г.А. Борщевский<sup>19</sup>.

### Продолжение реформ

Как и предполагалось, большинство — 73% — всех опрошенных экспертов считают необходимым запустить новую федеральную программу по реформе госслужбы. Однако внутренние и внешние эксперты подходят к проблеме по-разному (рис. 1)<sup>20</sup>.

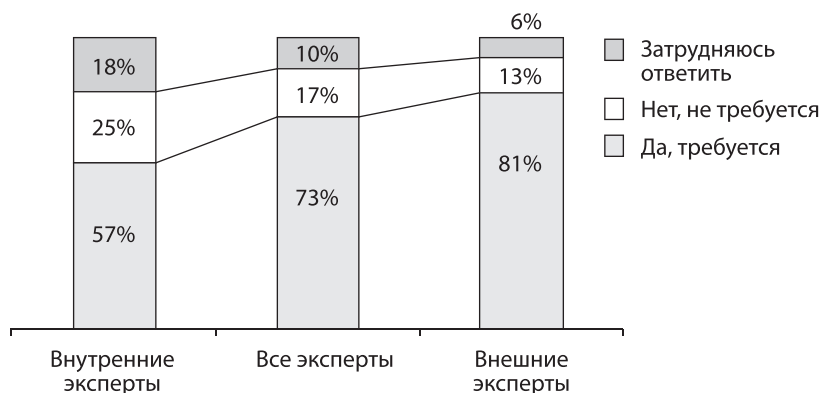


Рис. 1. Требуется ли утверждение новой федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ» на следующий период<sup>21</sup>

Очевидно, необходимость продолжения реформ отчетливее воспринимается снаружи самой системы (это распространенная ситуация). Более 80% опрошенных внешних экспертов уверены в целесообразности нового этапа реформ государственной службы. Напротив, 43% представителей государственных органов либо не испытывают потребности в развитии социального института, в ко-

<sup>19</sup> Борщевский Г.А. Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 147–172.

<sup>20</sup> Источник всех приведенных графиков — авторы.

<sup>21</sup> Точная формулировка вопроса: «В 2013 г. истек срок Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. На ваш взгляд, требуется ли утверждение новой федеральной программы на следующий период?» Закрытому вопросу независимо от выбранного варианта ответа следовал открытый вопрос: «Почему вы дали такой ответ?»

тором они работают, либо опасаются прямого воздействия перемен на свое благополучие. Во всяком случае, именно так можно интерпретировать значительную долю экспертов, затруднившихся с ответом.

Нельзя не отметить, что определенное влияние оказывает и опыт деятельности, связанной с госслужбой. Наиболее выраженными сторонниками продолжения реформ являются высококвалифицированные профессионалы с опытом работы 11–15 лет. Объяснением этому факту может служить количество и эффективность реформ, пережитых экспертами за время работы в госорганах или в структурах, близко связанных с ними, а также, возможно, первичная мотивация трудоустройства.

### **Почему не нужно продолжение реформ?**

Обоснования необходимости проведения дальнейших реформ госслужбы в значительной степени сводятся к определениям мер по реформированию, предложенным в анкете (см. ниже). Показалось более интересным указать причины, по которым ряд экспертов не считает нужным или целесообразным продолжать отраслевую реформу. Количество экспертов, давших обоснованный отрицательный ответ на вопрос о необходимости реформ, невелико, что предоставляет возможность проводить лишь самые общие наблюдения, без статистического анализа.

Чаще всего проведение дальнейшей реформы не приветствуют потому, что считают это *неэффективным* — либо «вообще реформы», либо ее прошедший этап. Считается, что «слишком частое реформирование не идет на пользу работе» (т.е. не достижению целей и результатов, а процессу). Некоторые эксперты сомневаются, что выделенные средства расходуются не впустую. сетуют эксперты на *формальный, «бумажный» характер* реформ, на то, что руководство осуществляет их *бессистемно и бесконтрольно*. Есть и такие, кто ставит под сомнение собственно *цели и задачи изменений*.

Впрочем, значительная доля экспертов считает, что прошедшая реформа была достаточно успешной. Многие эксперты высказались в том духе, что «*необходима реализация потенциала действующей системы*», т.е. следует проверить целесообразность пути, намеченного прошедшим этапом реформы. Таким образом, речь идет не о противлении реформам, а лишь о желании их более тщательной проработки с учетом достигнутых результатов.



Следует отметить, что используемый метод анонимного онлайн-опроса можно применить для более детального изучения мнений и профилей сторонников и противников реформы госслужбы, например, по направлениям, выделенным А.В. Оболонским<sup>22</sup>.

### Направления реформирования государственной гражданской службы

Эксперты назвали свыше 80 возможных мер по реформированию госслужбы. Большую их часть можно объединить в следующие 15 направлений (рис. 2)<sup>23</sup>:



Рис. 2. Возможные меры по реформированию госслужбы, %

<sup>22</sup> Оболонский А.В. Странники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 43–49.

<sup>23</sup> Формулировка вопроса: «На Ваш взгляд, какие меры по реформированию государственной гражданской службы позволят значительно повысить эффективность как системы в целом, так и отдельных гражданских служащих?» Предлагался множественный выбор с возможностью собственного варианта ответа. В группу «Прочие меры» попали варианты, упомянутые менее 5 раз.

Заметно, что чисто *финансовая мотивация* отходит на второй план, а вопросы, выходящие за пределы компетенции самих работников госорганов, и вовсе оказались в конце «рейтинга популярности». Иными словами, эксперты ощущают изменения возможными на низовом уровне реформирования, т.е. на уровне конкретных организаций и элементов системы государственного управления.

Однако между внешними и внутренними экспертами наблюдаются серьезные различия в приоритете реформ (рис. 3.1). С целью лучшего различения сделаны отдельные диаграммы для каждой группы (рис. 3.2 и 3.3).



Рис. 3.1. Меры, предлагаемые внутренними и внешними экспертами, %

Пожалуй, единственный значимый вопрос, по которому сходятся эксперты обеих групп, — это необходимость *роста профессионализма и акцент на компетентность* в государственных органах (около 22% в обеих группах). Близка к нему содержательно тема «*переформатирования деятельности*», в частности, переход на *проектный* или *командный* принцип работы, в ней также нет различий (8%). Во всех остальных темах наблюдаются существенные разногласия, что неудивительно, учитывая общее отношение к реформам у этих групп.

По мнению экспертов, работников государственных структур, наиболее действенной мерой является изменение *мотивационного*

комплекса. Нефинансовая мотивация остается ведущей и даже главной (ее упомянули 37% внешних экспертов), однако отличия, касающиеся заработной платы и премирования, выходят на второе место (25%). Все остальные вопросы, кроме роста профессионализма, имеют для этой группы явно второстепенный характер. А *оптимизация* (зачастую подразумевающая сокращение) численности штата государственных служащих экспертами — представителями этой категории не называлась вовсе.



Рис. 3.2. Меры, предлагаемые внутренними экспертами

Внутренние эксперты, хорошо зная особенности функционирования государственной службы «изнутри», в принципе предлагали больше вариантов различных мер, причем их опыт более разнообразен: треть таких экспертов предложила сравнительно редкие варианты возможных действий, а среди внешних экспертов таких лишь четверть.

Внешние эксперты предлагают большее разнообразие мер, отличных от мотивационных, к тому же оценивают их более высоко.

Для экспертов этой группы ведущую роль в потенциальной реформе играют меры по росту *открытости, прозрачности* государственных органов (25%, среди внутренних экспертов — 11%) и находящиеся с ними в плотной связи *персональная ответственность и контроль деятельности*<sup>24</sup> (23% против 16% у внешних экспертов).

<sup>24</sup> Наиболее радикальное суждение по этому поводу: «конкретные посадки и тюремные сроки».



Рис. 3.3. Меры, предлагаемые внешними экспертами

Существенное влияние на реформирование государственной службы, по мнению 19% внешних экспертов, окажут всевозможные кадровые технологии, как связанные с *организационным продвижением и ротацией*, в том числе с упором на *кадровый рост молодежи*, так и более жесткие, прозрачные, системные *процедуры отбора, подбора, конкурсов, аттестаций*. Логично выглядят показатели таких близких к кадровым технологиям мер, как внедрение мер *системной нефинансовой мотивации* (18%, т.е. вдвое меньшая доля по сравнению с внутренними экспертами!) и расширение *процедур оценки* (при условии выработки соответствующих критериев) — ее упомянули 15% (и всего 6% внутренних экспертов).

*Финансовая мотивация*, столь важная для госслужащих, кажется необходимой мерой менее чем 10% внешних экспертов. Еще одна проблема, напротив, не выглядит серьезно для тех, кто работает в госорганах (5%), но попадает в число значимых (16%) для наблюдателей извне. Речь идет о различных формах кадровой *коррупции*, в первую очередь о *протекционизме и кумовстве*.

Есть своя специфика и в предложении мер реформирования в зависимости от опыта экспертов (рис. 4). Заметно, что самые опытные эксперты выдвигают нестандартные, менее формальные и оттого не попадающие в общий список предложения. Наиболее влиятельные реформы, с их точки зрения, должны произойти в области *персональной ответственности, мерах дисциплины и контроля* (21%). При этом ситуация с *профессионализмом и компетентностью* не является для них, в отличие от менее опытных коллег, дей-

ствительно значимой (их упомянули только 12% таких экспертов, хотя в двух других группах эта доля достигала 30%).

С точки зрения экспертов со стажем 11–15 лет реформа нуждается в изменении мотивационного комплекса, включающего в себя нефинансовую мотивацию (37%), технологии кадрового продвижения (30%), оценку (20%) и прозрачность (23%). Схожие предложения и у менее опытных экспертов, но в целом они были и менее активными.

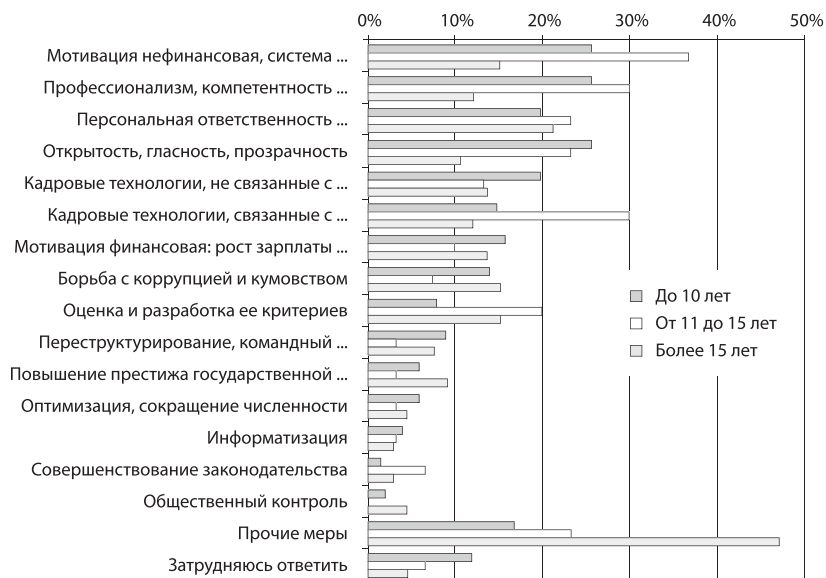


Рис. 4. Меры, предлагаемые экспертами, в разбивке по опыту %

Из того, что не отражено на графиках, интересным показалось следующее. Некоторые эксперты заметили, что в работу госслужбы вмещивается политика. Это может быть влияние всей политической системы или политических партий. Например, *«реформировать надо принципы подбора политического чиновничества, а карьерное продвижение надо оставить в покое и совершенствовать»*.

Примерно поровну делится понимание необходимости *снижения государственного регулирования в отдельных сферах* и потребность в *отдельном органе по регулированию государственной службы*. Чтобы понять, есть ли здесь противоречие, необходимо более глубокое исследование.

## Выводы и рекомендации

Выводы о целесообразности применения метода были сделаны в основном тексте статьи, поэтому ниже речь идет только о содержательных моментах.

1. Целесообразность дальнейшей реформы поддержана большинством экспертов, а значит, необходимо выбрать для нее ключевые моменты изменений и приоритеты, многие из которых уже присутствуют в Проекте Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)». При этом можно опираться на полученные в данном исследовании результаты, так как они, безусловно, имеют под собой реальную основу.

2. Ведущая роль нефинансовых стимулов и комплексных *систем мотивации* по отношению к «чистым» деньгам — важный результат новаций в области корпоративной культуры, внедряемой в последние годы. Необходимо и в дальнейшем развивать системы мотивации, ориентированные на достижение результатов, предусмотренных стратегическим положением о государственной службе. В то же время различие между оценками компенсации, когда извне системы она выглядит достаточной, а изнутри — недостаточной, свидетельствует о непрозрачности наблюдаемой эффективности деятельности госструктур и госслужащих. Можно назвать такое расхождение результатом недостаточной открытости, прозрачности этой деятельности.

3. Открытость — один из ведущих факторов изменений в государственной деятельности, представленный в правительстве России отдельным направлением и потому хорошо продвигаемый в обществе<sup>25</sup>, что и видно по итогам нашего исследования. Давно известна и связь открытости госслужбы с ее эффективностью<sup>26</sup>. Однако, как это часто бывает, изнутри системы рост открытости, публичности и прозрачности наталкивается на сопротивление, так как требует от госслужащего существенного изменения отношения и к структуре, и к самому себе. При этом, близкая по сути идея общественного контроля — через опросы, мониторинги и пр. —

---

<sup>25</sup> Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти // Правительство РФ [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/media/files/41d4ba8c720529ed4d5e.pdf> (дата обращения: 25.05.2015).

<sup>26</sup> См.: Шабров О.Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность? // Социология власти. 2005. № 6. С. 5–16.

пока слабо осознается сообществом и нуждается в развитии и внедрении. Как отмечают социологи, такой механизм будет позитивно влиять на доверие граждан к системе госслужбы<sup>27</sup>, а доверие стоит первым в списке показателей эффективности, предусмотренных ФЦП «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)».

4. Профессионализм в системе государственной гражданской службы выходит за рамки личной компетентности. Область реформирования в данном направлении должна концентрироваться не только на процессе персонального совершенствования, но и содержать элементы совершенствования социального, когда корпоративная составляющая (в форме культуры, технологий кадровых решений, области передовых навыков работы) становится неотъемлемой частью повседневной, осознанной профессиональной культурной среды.

5. Соответственно профессионализму понимается и необходимость роста персональной ответственности госслужащих и руководителей, направленная на усиление контроля и применение более широкого набора кадровых технологий.

6. Развитие кадровых технологий, вне зависимости от их характера, попадает в число среднеприоритетных задач развития системы государственной службы. Важно отметить, что приемы, связанные с кадровым продвижением, в частности, ротация и продвижение молодежи, имеют примерно тот же вес, что и процедуры найма или внутреннего конкурса. Особая роль отводится технологии оценки: государственные служащие пока недостаточно осознают ее важность и необходимость, во всяком случае, значительно меньше, чем внешние эксперты. Следовательно, нужно вести дальнейшую информационную, разъяснительную работу с работниками кадровых служб государственных органов, выпускать методические рекомендации по выделению и весовой оценке критериев.

7. Обращает на себя внимание разница в восприятии кадровой коррупции между внутренними и внешними экспертами. Либо, как бывает, вне системы «слухи сильно преувеличены», либо решение этой проблемы должно быть отдельным и специальным. Необходимо особое исследование сложившейся ситуации.

---

<sup>27</sup> См.: Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления . 2012. № 4. С. 98–119.

8. Небольшая, но, видимо, активная часть внутренних и внешних экспертов чувствует необходимость изменений в формате деятельности государственных учреждений, применение командного и проектного принципа организации деятельности вместо общепринятого иерархического принципа. Принципы проектного управления нужно внедрять, но только там, где это целесообразно; следует распространить соответствующие методические рекомендации для руководителей государственных структур, что позволит диверсифицировать деятельность государственных органов в соответствии с их конкретными задачами. Поскольку подобным процессам часто сопутствует сокращение кадров, к которому государственные служащие не готовы, нужно предусмотреть альтернативные формы работы с человеческими ресурсами.

9. Отсутствие пристального внимания к имиджу гражданской службы не означает, что этой проблемы не существует, что видно из различия восприятия ее двумя группами экспертов. Однако осуществляемая в настоящее время работа позволяет не прилагать дополнительных усилий. То же можно сказать и о законодательстве: очевидно, существующая нормативная база устраивает подавляющее большинство тех, кто имеет отношение к госслужбе, а значит, дальнейшее совершенствование носит технический, а не идейный характер.

10. Проблема информатизации переходит на следующий уровень — новые технологии уже привычны, но нужно научиться максимально использовать появившиеся возможности. В частности, применять интернет-площадки, такие как Федеральный портал «Госслужба» ([gosszluzhba.gov.ru](http://gosszluzhba.gov.ru)), для обмена опытом, информацией и документами, для полезных дискуссий. Таким образом, портал станет одной из точек роста эффективности всей системы государственной службы.

### **Список литературы**

Федеральный закон РФ от 27.07.2004 № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (принят ГД 07.07.2004; одобрен Советом Федерации 15.07.2004) (ред. от 12.04.2007) // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/12136354/1/#100>

Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» // Российская газета. № 4867. 13.03.2009.

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти // Правительство РФ [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/media/files/41d4ba8c720529ed4d5e.pdf>



Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» и план мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» (по состоянию на 16.07.2014) (подготовлен Минтрудом России) // Консультант Плюс [Справочно-правовая система]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PNPA;n=7136>

*Александрова А.Л., Бычков Д.Г., Гришина Е.Е.* Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 1. № 1.

*Борщевский Г.А.* Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2.

*Борщевский Г.А.* Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2.

*Государственная служба: комплексный подход* / Отв. ред. А.В. Оболонский, А.Г. Барабашев. М., 2009.

*Калмыков Н.Н.* Корпоративная культура как фактор управления в государственной гражданской службе: Дисс. ...канд. социол. наук. М., 2013.

*Мавлетова А.М.* Социологические опросы в сети интернет: возможности построения типологии // Социология 4М. 2010. № 31.

*Маскаева И.И.* Идея менеджмента государственной службы как элемент реформы государственного управления // Вестн. Балтийского федерального ун-та имени И. Канта. 2007. № 9.

*Медведев П.А.* Метод онлайн-фокус-групп как исследовательский инструмент // Социология 4М. 2010. № 31.

*Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И.* Доверие граждан к деятельности государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4.

*Наумов С.Ю., Масленникова Е.В.* Итоги реформ и перспективы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации // Власть. 2009. № 10.

*Оболонский А.В.* Странники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

*Пчелинцев С.В.* Некоторые особенности реформирования системы государственной власти Республики Корея // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3.

Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / Отв. ред. А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев. М., 2006.

*Рубенчик А.В.* Повышение эффективности деятельности государственных органов и ведомств (часть 2) // Стратегический менеджмент. 2011. № 1.

*Турчинов А.И.* Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально-профессиональное развитие государственной

службы. Материалы 13-й Общерос. науч.-практ. конф. с международным участием. М., 2014.

*Турчинов А.И., Магомедов К.О.* Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М., 2010.

*Уолкер Р.М., Бойн Дж.А.* Реформа государственного управления и повышение эффективности государственной службы: эмпирическая оценка стратегии лейбористского правительства Великобритании // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

*Шабров О.Ф.* Реформа государственной службы: открытость или эффективность? // Социология власти. 2005. № 6.

*Buleca J., Mura L.* Quantification of the Efficiency of Public Administration by Data Envelopment Analysis // Procedia Economics and Finance. 2014. № 15.

*Matei A., Enescu E-B.* Good Local Public Administration and Performance. An Empirical Study // Procedia — Social and Behavioral Sciences. 2013. № 81.

### **Источники**

В Академии обсудили перспективы госслужбы в России // РАНХиГС [Официальный сайт]. 03.07.2014. URL: [www.ranepa.ru/news/item/4652-conference-gossluzhba.html](http://www.ranepa.ru/news/item/4652-conference-gossluzhba.html)

*Мереминская Е.* Чиновники готовы к новой реформе госслужб // Ведомости. 20.08.2015. URL: <http://vedomosti.ru/politics/articles/2015/08/21/605697-chinovniki-gotovi-novoi-reforme-gossluzhb>

*Калмыков Н.Н.* Комплексный опрос экспертов с целью комплексного стратегического планирования и подготовки рекомендаций // РАНХиГС. URL: [www.publicserv.ru](http://www.publicserv.ru)