



А.Л. Александрова, Д.Г. Бычков, Е.Е. Гришина

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК РЕСУРС РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проводимые в России реформы государственного управления задуманы для эффективного управленческого решения весьма масштабных социально-экономических задач, не в последнюю очередь они призваны повысить общественное доверие к органам государственной власти, а также создать профессиональную среду, способную конкурировать с частным сектором за привлечение опытных и талантливых специалистов и руководителей. О необходимости реформы сказано достаточно много, среди обуславливающих ее факторов низкая эффективность государственной власти, коррумпированность государственного аппарата, неадекватность системы вознаграждения за труд на гражданской службе, отсутствие стандартов оказания государственных услуг налогоплательщикам и др. Менее изученным пока остается вопрос о том, в какой степени задуманные преобразования могут быть реализованы за счет имеющегося кадрового потенциала гражданской службы.

Из многочисленных исследований¹ известно, что к числу основных факторов, способствующих успешной реализации реформ, относятся четкость проводимой политики, гибкость процедур ее реализации, адекватность ресурсного обеспечения переходного периода (включая кадровые и материальные, а не только финансовые ресурсы), вовлеченность всех потенциально заинтересованных сторон начиная с ранних стадий процесса, позитивное отношение и восприятие реформ различными участниками, включая сотрудников, непосредственно занимающихся внедрением новой политики, наличие достаточного временного периода, позволяющего извлечь уроки из первоначального опыта и экспериментов, достаточное методическое и аналитическое обеспечение.

Первые оценки административной реформы позволяют говорить о том, что и в ее ходе эти факторы также оказывают значительное влияние, – приводя как к получению позитивных результатов, так и формируя определенные сложности в реализации задуманного. В частности, председатель правительственной комиссии по проведению административной реформы Сергей Нарышкин считает: *«Реформа, несмотря ни на что, дает результаты и для населения. Пусть скорость проведения реформы не та, на которую мы рассчитывали, но мы отдаем себе отчет, что... реформирование – долгий процесс... Идет большая работа по разработке и принятию регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций и полномочий»*². В ходе этой работы вырисовываются практические проблемы. Проведенный Институтом проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ мониторинг качества государственного управления в регионах РФ выявил, что *«управление по результатам не является ключевым инструментом управления на региональном уровне; ...недостаточны механизмы обратной связи с клиентами; нет стимулов улучшения внутренних административных процессов»*³.

Мы, не имея возможности коснуться всех перечисленных факторов, влияющих на успешность реформ, рассматриваем в статье вопросы вовлеченности гражданских служащих различных уровней в процесс реформирования и их отношение к проводимым преобразованиям. Иными словами, статья в известной мере продолжает и развивает исследования, которые направлены на оценку именно «внутренних процессов» реформирования государственного управления.

Нам представляется, что эффективность мероприятий реформы гражданской службы может быть значительно повышена, если гражданские служащие будут участвовать в них в качестве субъекта, а не только в качестве объекта изменений. Вопрос заключается в том, насколько кадровый потенциал гражданских служащих способен обеспечить это. Часть экспертного сообщества серьезно сомневается на этот счет, высказываясь в том ключе, что в отечественной практике государственного управления даже самые качественные по своему содержанию реформаторские решения зачастую проваливаются из-за низкого уровня функциональной компетентности исполнителей. Так, по мнению Евгения Гонтмахера, научного руководителя «Центра социальных исследований и инноваций», *«с уровня ниже начальников департаментов начинается резкий качественный провал. <...> опереться на такой аппарат крайне сложно. Начальство может придумывать что-то новое и эффективное, но как только дело доходит до исполнителей (а это главное звено!), происходит провал»*⁴. Представленные в статье результаты исследования, на наш взгляд, способны внести свой вклад в ответ на поставленный вопрос о кадровом потенциале как одном из ключевых ресурсов преобразования государства.

Для прикладных научных изысканий в сфере государственного управления значимость данной работы состоит в том, что она расширяет корпус исследований, развивающих тот подход к анализу бюрократии, который подчеркивает, что для ее эффективности важно не только понимать, как, условно говоря, рядовые гражданские служащие адапти-



ругуются к тому, что «начальство может напридумывать», но и как они адаптируют происходящие в ходе реформирования изменения к своим собственным представлениям о гражданской службе и ее предназначении, а также о своей личной роли в ее реализации⁵.

Источником эмпирических данных для настоящей статьи послужил опрос гражданских служащих трех уровней управления, проведенный в 2005 и 2006 годах в восьми регионах России Институтом сравнительных исследований трудовых отношений и Фондом «Институт экономики города»⁶.

Авторы хотели бы выразить признательность за содействие и поддержку в проведении исследования Международному банку реконструкции и развития (МБРР), Агентству международного развития Великобритании (DFID) и Министерству экономического развития и торговли РФ⁷, а также всем тем, кто участвовал в опросе.

Информированность и источники информации

Для того чтобы стать проводниками реформ государственного управления, гражданские служащие как одна из наиболее заинтересованных сторон, непосредственно ощущающая изменения в своей повседневной работе, должны быть в первую очередь хорошо информированы о происходящем, а также должны иметь возможность влияния на процесс. По мнению некоторых экспертов, до настоящего времени «круг заинтересованных авторов был чрезвычайно узок – фактически получалось, что бюрократии было предоставлено реформировать саму себя»⁸. Сегодня уже делаются шаги по преодолению «узкоцехового» характера реформы, в частности, на региональном уровне создаются комиссии по административной реформе с привлечением научных и общественных кругов. Однако в какой степени сами гражданские служащие имеют возможность быть активными участниками преобразований?

В первую очередь посмотрим на степень информированности гражданских служащих относительно целей и сути реформ. По самооценке, эта степень достаточно высока: более 40 процентов опрошенных считают себя достаточно полно информированными, еще 48 процентов обладают некоторыми сведениями о реформе и лишь немногим больше 11 процентов практически не информированы. Подобное распределение ответов характерно для всех уровней управления, хотя относительно большее количество гражданских служащих оценивают свою информированность как высокую или среднюю (только 7,8% слабо информированы).

В региональном разрезе по самооценке информированности выделяются Чебоксары, где более половины гражданских служащих считают, что они довольно полно информированы о сути реформ, еще 43,3% располагают некоторыми сведениями. Сотрудник министерства финансов Чувашской Республики в ходе углубленного интервью указал на то, что получение информации в республике возможно по многим каналам: электронные документы, обмен информацией с другими министерствами и ведомствами, Администрацией Президента, Каби-

нетом министров, использование ресурсов Интернета. Наименее информированными из опрошенных респондентов выглядят гражданские служащие Самарской области (только 36,9% хорошо информированы, у 17,2% нет практически никакой информации).

Как и следовало ожидать, степень информированности гражданских служащих о целях и сути реформ государственного управления устойчиво растет от занимающих младшие должности к занимающим более высокие должности. В то время как среди специалистов 1-2 категорий достаточно информированных лишь 17,5%, среди руководителей органов таких уже 73,4% что, скорее всего, связано с их более широким доступом к информации и непосредственной вовлеченностью в сам процесс реформирования.

В связи с наблюдаемой высокой оценкой респондентами уровня собственной информированности возникает вопрос об адекватности такой самооценки. Проведенное исследование позволяет сделать некоторые предположения. Так, отвечая на вопрос об основных целях административной реформы, лишь 6% респондентов верно указали основные цели административной реформы – повышение качества и доступности государственных услуг, снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Конечно, больше половины опрошенных назвали по крайней мере две из перечисленных целей, а хотя бы одну цель отметили почти все. Но с другой стороны, 8% гражданских служащих назвали в качестве одной из основных целей административной реформы «усиление контроля государства и расширение лицензируемых видов деятельности», что прямо противоречит снижению издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием. Фактическая осведомленность незначительно возрастает с ростом должностного уровня. Среди руководителей все три цели административной реформы правильно назвали 8 процентов респондентов, а среди занимающих младшие должности – 3%.

Фактический уровень информированности зависит от множества факторов, начиная от личной заинтересованности гражданского служащего и заканчивая институциональной организацией процесса распространения информации в ведомстве и регионе.

Среди источников информации наиболее популярными являются сообщения СМИ, официальные и рабочие документы и сообщения руководства (см. рис. 1).

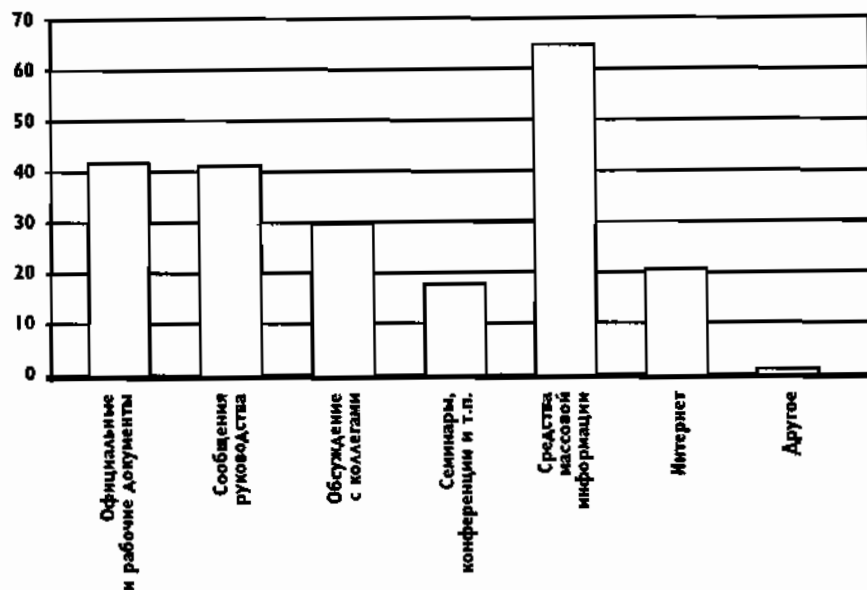
Опрошенные руководители отмечают, что информированность связана с заинтересованностью людей. Мнения руководителей об информированности подчиненных различаются: одни говорят о достаточно высокой информированности: «... работающие в органах власти так или иначе знают о реформе, поскольку изменения структуры коснулись всех организаций» (сотрудник УФК по Самарской области), другие же отмечают не вполне высокую информированность своих подчиненных, объясняя это тем, что «органы власти не доводят целенаправленно о состоянии реформы, ее положении в настоящее время» (сотрудник администрации г. Саратова).

Проблема недостатка информации, в частности методического обеспечения административной реформы, понимается респондентами как одна из слабостей реализации данной реформы. Так, по словам



Рисунок 1.

Источники получения информации о реформах, ответов в процентах к числу респондентов



сотрудника УФК Саратовской области: «Мы недостаточно получаем информации, и опять же если её и нужно больше, то не сваливать кипами документы, которые мы и без того можем легко найти в системе «Гарант», достаточно уметь ей хорошо пользоваться, а вот выводы, желательны подвыводы, построенные выкладки не помешали бы, потому что проводить полноценный анализ в каждом органе даже нашей системы – это очень накладно, потому что это и людские ресурсы, и мы опять приходим к тому, что неправильно используются средства». Таким образом, вопрос информационно-методического обеспечения реформ не теряет своей актуальности.

Отношение к реформе и отдельным ее направлениям

Независимо от того, насколько хорошо осведомлены гражданские служащие о содержании реформы государственного управления, она в той или иной степени отражается в их деятельности, условиях работы, перспективах карьеры и т.п. Отношение к самому процессу реформирования и его концептуальным задачам может определяться как полнотой информации, так и непосредственно происходящими на гражданской службе событиями. Это отношение важно понимать, поскольку от него во многом зависит и адекватность, и скорость реформ, степень их поддержки или сопротивления на различных уровнях управления.

Что в этом плане показывает проведенный опрос? Формально необходимость административной реформы отмечают более 4/5 гражданских служащих, нет ни одного региона, где доля признающих необходимость реформ

была бы ниже 75%. Но при этом не очевидно, что столь распространенные «в целом положительные» ответы в реальности означают поддержку, а не пассивное согласие с неизбежным. На последнее, в частности, может указывать высокая доля затруднившихся ответить в некоторых регионах. Гипотезу «согласия с неизбежным» косвенно подтверждает и данный респондентами прогноз успешности реформы, который в лучшем случае можно назвать неуверенным: порядка 16% ответов приходится на исключительно положительные и исключительно отрицательные прогнозы, значительна доля затруднившихся с ответом — 17% (см. рис. 2).

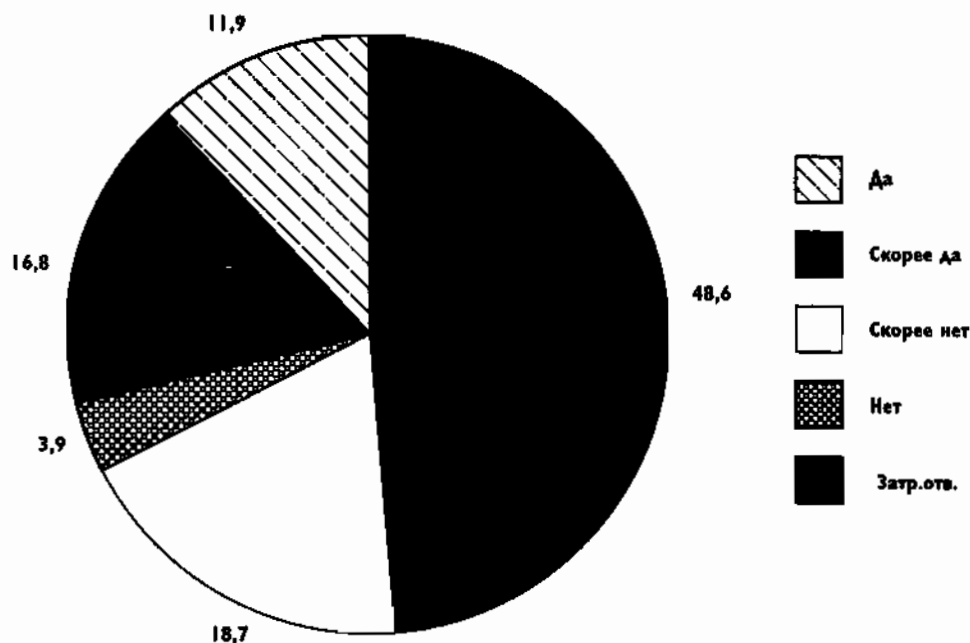
По сравнению с 2005 годом гражданские служащие стали оптимистичнее: доля ожидающих, что административная реформа будет «успешной» или «скорее успешной» увеличилась на 8 пунктов. Наиболее уверены в успехе респонденты из Элисты (77%), а в наименьшей степени из Волгограда (48%). Занимающие руководящие должности в большей степени по сравнению с нераководящими работниками склонны считать, что реформа будет успешна или скорее успешна: 63% и 58% соответственно.

Неуверенность в успехе реформы основывается прежде всего на двух факторах — это непродуманность механизма реализации (52% ответов) и пассивное отношение общества (50%).

Наиболее значимыми задачами реформирования гражданские служащие видят оптимизацию функций органов исполнительной власти (50% респондентов), повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом (45%) и повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполни-

Рисунок 2.

Распределение ответов на вопрос «Считаете ли Вы, что административная реформа будет успешной?», в процентах к числу ответивших



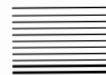
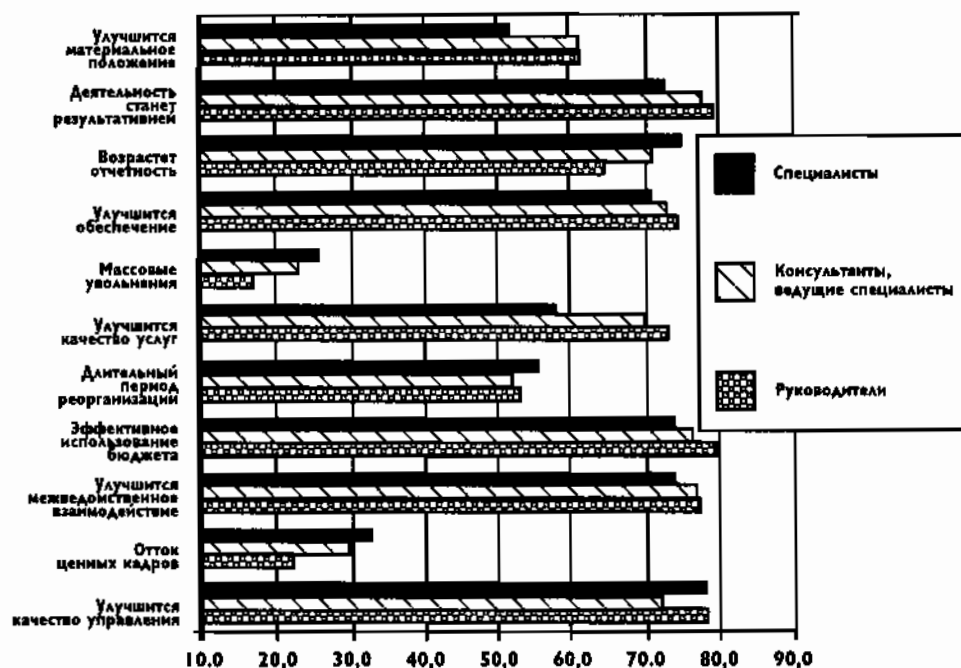


Рисунок 3.

Оценка гражданскими служащими влияния административной реформы на работу их организации, в процентах к числу ответивших



тельной власти (38%). Эти же задачи считают приоритетными в каждом из городов, за исключением Чебоксар, где внедрение принципов и механизмов управления по результатам более актуально, чем повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом.

Респонденты ожидают, что административная реформа отразится на деятельности их организаций в части роста эффективного расходования бюджетных средств, улучшения информационного обеспечения работы и межведомственного взаимодействия (по 3/5 ответов). Чуть менее часты такие ожидания, как повышение результативности деятельности (57%), улучшение качества управления (56%) и рост объема отчетности (56%). Руководители, в отличие от более низких должностных уровней, уделяют больше внимания эффективности управления и расходования бюджетных средств, а также повышению результативности. А младшие сотрудники в большей степени готовятся к увольнениям, не ожидают улучшения своего социального и материального положения или ожидают оттока наиболее ценных кадров из-за нестабильности (см. рис. 3).

Анализ данных опроса показал, что опасения большей частью касаются не столько перспектив организации, сколько самого респондента и его (ее) подчиненных. Служащие «достаточно болезненно относятся к реформированию, потому что зачастую это связано с потерей рабочих мест» [из интервью]. Это подтверждается и данными опроса: хотя в целом влияние реформы непосредственно на гражданских служащих, по их мнению, скорее, будет позитивным (36% ответов), нежели негативным (7%), доля за-

труднившихся в ответе на вопрос о собственных ожиданиях относительно реформы достаточно велика: 30%. Если в 2005 году позитивными ожиданиями в большей мере были исполнены служащие федерального уровня, то в 2006 году за счет значительного, более чем в 2 раза уменьшения среди них таких настроений, наиболее позитивно настроенными оказались служащие регионального уровня. Личные опасения относительно результатов реформы менее всего проявляются в Элисте и Чебоксарах. В некоторых регионах (Самаре, Волгограде и Саратове) на одну десятую к уровню 2005 года снизилась доля служащих, считающих, что влияние административной реформы на них будет позитивным, и до одной пятой возросла доля неуверенных в том, чего вообще ждать для себя от преобразований. Личные ожидания от реформ тем выше, чем выше должностная позиция опрошенного (для сравнения: 46% руководителей органов дали ответ «скорее позитивно» против 27% специалистов 1 – 2 категорий). Это наблюдение позволяет высказать гипотезу о большей вероятности попадания в группу поддерживающих реформы респондентов с более высоким должностным уровнем и стажем работы на гражданской службе, в отличие от молодых специалистов.

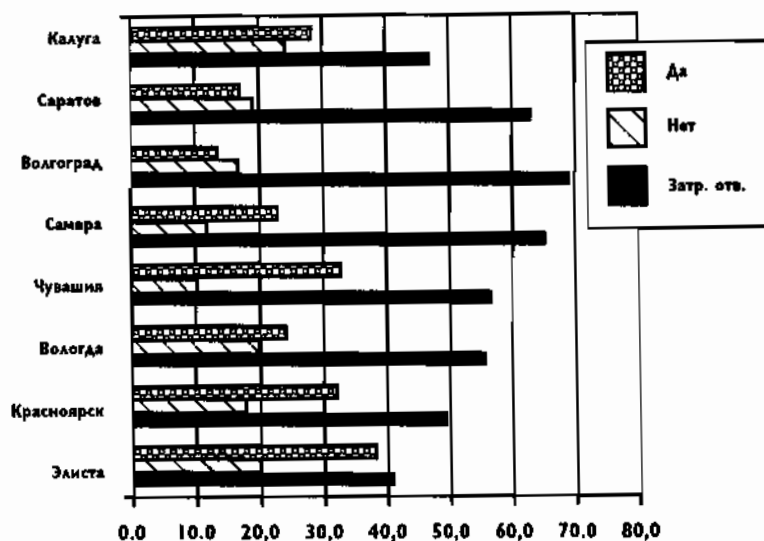
Двое из пяти опрошенных либо не работают по *срочному служебному контракту*, либо сообщили, что они не применяются в организации. Те, кто знаком со срочным служебным контрактом, оценивая его влияние на результативность профессиональной деятельности, отметили, что перевод на срочный контракт никак не отразился на результативности деятельности (1/4 опрошенных), а 1/5 респондентов затруднились ответить. Позитивное влияние служебного контракта отметили 12% служащих, а негативное – 7%.

Более половины опрошенных гражданских служащих (55%) считают, что введение *открытого кадрового конкурса* позитивно отразилось на результативности работы их организации (по словам 17% участников обследования, кадровый конкурс у них не проводится). Положительное влияние открытого кадрового конкурса проявило себя прежде всего у гражданских служащих из Чебоксар (65%), а также у региональных гражданских служащих (66%).

Нужно констатировать, что за прошедший год административной реформы ее результаты не стали понятнее для служащих: большая их часть затрудняется оценить изменения, произошедшие в их организации в связи с реформой. 20% наблюдают положительные изменения, 3% — негативные. Как и в 2005 году, выделяются Чебоксары как столица региона, в наибольшей степени переживающая положительные изменения (29% подтверждений). Реже, чем среди служащих из других городов, упоминались положительные изменения в связи с административной реформой среди гражданских служащих Калуги (12%). Самая активная динамика положительных изменений за год произошла в Вологде, где доля служащих, отметивших положительные изменения внутри организации в связи с реформой, увеличилась с 11% до 25%. Для респондентов, работающих на младших должностных уровнях, характерно большее количество затруднений с ответом (до 85%), а также меньшая частота указаний на наблюдаемые позитивные изменения (12% против 28% для руководителей органов).

Рисунок 4.

Распределение по уровням управления ответов на вопрос «Согласны ли Вы с тем, как проводится административная реформа?», в процентах к числу опрошенных



Большинство госслужащих (58%) затруднились сказать, согласны ли они с проводимой реформой (см. рис. 4). Доля согласных с проводимой реформой составляет 26%, а доля несогласных – 18%. В Волгограде с 2005 по 2006 год заметно выросла (с 52% до 69%) доля респондентов, затруднившихся ответить, согласны ли они с административной реформой. Больше всего поддерживающих процесс реформирования среди гражданских служащих Элисты (39%), а меньше всего – Калуги (24%). Наилучшую динамику роста сторонников того, как проводится реформа, демонстрирует Красноярск (рост с 18% до 32%).

Кто поддерживает реформы и кто противодействует им?

Хотя в целом большинство опрошенных позитивно реагируют на происходящие в связи с реформами изменения, в обследованных регионах присутствует и оппозиция процессу реформирования. В связи с этим представляется важным выделение ключевых групп среди опрошенных и выявление «портрета» противников и сторонников реформ. Мы воспользовались методом регрессионного анализа для того, чтобы определить устойчивый набор факторов, влияние которых на вероятность поддержки или сопротивления реформе со стороны гражданских служащих можно статистически протестировать. Нами были рассмотрены логистические регрессионные модели, оценивающие вероятность уверенности гражданских служащих в успехе реформ, согласия с реформами, положительной оценки их влияния на положение респондентов.

При составлении моделей мы опирались на ряд исследований⁹, которые, в частности, показывают, что отношение гражданских служащих к реформам государственного управления определяется их личностно-психологическими и социо-демографическими характеристиками, а также характеристиками институциональной среды. Весьма важными являются факторы, формирующие мотивацию и адаптивность к изменениям на рынке труда и оцениваемые через такие показатели, как образование, возраст, стаж, опыт работы в различных секторах и т.п. Что касается характеристик институциональной среды, то наличие стандартов профессиональной деятельности и их реальное внедрение (аттестация, санкции или поощрения), разрыв в уровне оплаты труда в зависимости от должности, стабильность, требования отчетности могут быть весьма значимы как факторы мотивации или, наоборот, давления на гражданских служащих. Кроме того, готовность гражданского служащего к изменениям должна быть выше, если этому способствует его ценностно-ориентационная структура: наличие целей «служения обществу», осознание своей работы как престижной и высокая самооценка.

Следует ожидать, что фактор материальной обеспеченности оказывает значимое влияние на отношение гражданского служащего к административной реформе. В ходе исследования нашими партнерами из Института сравнительных исследований трудовых отношений (ИСИТО) было проведено сравнение уровня оплаты труда и размера социального пакета на гражданской службе и в частном коммерческом секторе в одних и тех же регионах и муниципалитетах. Оно подтвердило, что оплата труда гражданских служащих существенно ниже на высших управленческих должностях и что наиболее неудовлетворенными и недооплачиваемыми себя чувствуют, соответственно, представители высшей должностной группы. Это важная проблема, поскольку существует необходимость привлечения на гражданскую службу квалифицированных, инновационно-ориентированных и опытных специалистов в области управления для реализации реформ.

Следует отметить, что хотя сам по себе социальный пакет гражданского служащего в 2,3 раза меньше социального пакета работника частного сектора, но если суммировать все вознаграждения в их денежном выражении, то имеющийся разрыв несколько сокращается.

С повышением уровня своего благосостояния гражданские служащие меньше склонны переживать по поводу возможных увольнений и имеют больше возможностей сконцентрироваться на положительных аспектах реформы. С другой стороны, высокая доля иждивенцев в семье и низкий уровень благосостояния семьи гражданского служащего снижают мобильность и склонность к риску, что ведет к повышению вероятности негативного отношения гражданского служащего к реформе.

Степень осведомленности служащего относительно реформ, как мы отмечали ранее, связана с отношением к ним. Здесь существуют и отдельные направления реформ, информированность по которым нельзя не учитывать. Например, чем более гражданский служащий осведомлен относительно критериев оценки своей работы, тем больше он осознает соответствие своих навыков, опыта и умений данным критериям, что в случае соответствия положительно влияет на его мотивацию и отношение к реформам или (в противном случае) вызывает опасения и негативное восприятие.



В соответствии с экономической теорией трудовых отношений высокая оценка гражданским служащим своих перспектив на рынке труда повышает и его ожидания от реформы, позволяет видеть в ней больше преимуществ. Исследование позволило нам включить в анализ показатели, которые не только объективно характеризуют возможные перспективы респондентов на рынке труда, но и их собственные оценки.

Наконец, заметим, что гражданские служащие, нацеленные на работу внутри системы государственной и муниципальной службы, могут в большей степени переживать по поводу возможных увольнений в связи с реформой. Поэтому отсутствие у респондента желания работать в коммерческом секторе из-за «нестабильности занятости в нем» или из-за того, что работать в нем «приходится на грани нарушения законов», может, по нашему мнению, негативно влиять на ожидания в связи с реформами.

В *таблице 1* представлены самые значимые результаты оценки регрессионных моделей. Анализ позволил выявить, что позитивное отношение гражданского служащего к административной реформе (оптимизм в отношении происходящих преобразований, согласие с реформой и позитивные личные ожидания относительно влияния реформы) предопределяется следующими объективными и субъективными характеристиками респондентов:

- ▶ информированностью о реформах государственного управления;
- ▶ высокой самооценкой уровня своей заработной платы относительно зарплат коммерческого сектора;
- ▶ высокой самооценкой своего благосостояния;
- ▶ хорошей осведомленностью относительно критериев оценки своей работы в организации гражданской службы;
- ▶ высокой самооценкой возможности своего трудоустройства;
- ▶ мотивацией к «служению обществу», стремлению «сделать что-то полезное для населения, общества», «содействовать развитию своего города/района/области», «служить государству»;
- ▶ работой в органах государственного и муниципального управления в Чебоксарах и Красноярске.

Иначе говоря, вероятность принадлежности гражданского служащего к группе *оптимистов*, считающих, что административная реформа будет успешной, прямо связана с информированностью респондента и наличием у него целей «служения обществу». Кроме того, отметим, что немногие гражданские служащие, у которых нет высшего образования, с большей вероятностью относятся к группе *явных оптимистов*, верящих в успех административной реформы. Снижают вероятность попадания в группу пессимистов такие факторы, как ориентация респондента на «служение обществу» и высокая самооценка возможности трудоустройства в случае потери работы. Наконец, гражданские служащие, занимающие руководящие должности и имеющие при этом стаж работы на гражданской службе свыше 10 лет и возраст старше 50 лет, склонны считать, что административная реформа отразится на них лично *скорее позитивно*, что не подтверждает расхожее мнение о консерватизме и сопротивлении реформам со стороны «старой гвардии» служащих. Однако гражданские служащие старшей возрастной группы с высокой вероятностью занимают крайние позиции – явных оптимистов или же явных пессимистов.

Вероятность отрицательного восприятия реформ гражданскими служащими увеличивают следующие факторы:

- ▶ наличие предвзятого отношения к коммерческому сектору;
- ▶ низкая самооценка уровня своей заработной платы относительно коммерческого сектора;
- ▶ работа в территориальных органах федеральных ведомств (данный фактор может быть связан с предыдущим, как показало исследование оплаты труда, проведенное ИСИТО);
- ▶ работа в Волгограде и Саратове.

Вероятность *пессимистичного* настроения относительно реформ в среднем также выше для мужчин и для работающих в территориальных органах федеральных ведомств. Снижают вероятность позитивных личных ожиданий служащих восприятие коммерческого сектора как «нечестного» и оценка уровня оплаты своего труда как более низкого от уровня оплаты по соответствующей должности в коммерческом секторе.

Сравнительные результаты анализа свидетельствуют о том, что с 2005 года выросла вероятность оптимистического настроения гражданских служащих относительно успешной реализации административной реформы, хотя при этом снизился оптимизм ожиданий относительно влияния реформ на положение самих респондентов.

Согласие служащего с тем, как проводится реформа, сопряжено с такими характеристиками, как:

- ▶ приверженность «служению обществу»;
- ▶ осведомленность служащего относительно критериев оценки своей работы;
- ▶ высокая оценка уровня оплаты труда относительно коммерческого сектора;
- ▶ руководящая должность;
- ▶ работа на федеральном уровне управления;
- ▶ место работы – Чебоксары, Самара и Волгоград.

Было выявлено, что гражданские служащие старших возрастов, а также служащие, лучше информированные о реформе, имеют большую вероятность стать сторонниками или противниками реформы: такие служащие более четко выражают свое мнение относительно методов проведения реформы и реже затрудняются с ответами о том, как проводится административная реформа.

Таблица 1.
Результаты оценки регрессионных моделей

	Успешность реформы		Позитивное влияние реформы на положение ГС		Согласие ГС с методами проведения реформы	
	1а модель ¹	1б модель ²	2а модель ³	2б модель ⁴	3а модель ⁵	3б модель ⁶
Константа	-4,12***	-3,27***	-3,63***	-3,67***	-3,65***	
Мужской пол ГС	1,20***				0,34***	0,50***
Возраст ГС	0,02**	0,02**		0,04***		



Высшее образование ГС	-0,73**		0,49*				
Руководящая должность ГС			0,47***			0,54***	
Руководящая должность ГС, наличие стажа госслужбы от 5 до 10 лет и возраст от 35 до 50 лет			-0,56**				
Высокая самооценка ГС своего благосостояния. Восприятие ГС коммерческого сектора как «нечестного»			0,41**		0,51**		
Наличие у ГС целей «служения обществу». Информированность ГС о реформе	0,55**	-0,81***	0,41***		0,39***		
Осведомленность ГС относительно критериев оценки своей работы	1,16**		1,27***		1,07***	0,70**	
Высокая самооценка ГС уровня своей зарплаты относительно коммерческого сектора			0,87***	-0,60**	1,13***		
Низкая самооценка ГС уровня своей зарплаты относительно коммерческого сектора			0,41**		0,60***		
Высокая самооценка ГС возможности трудоустройства в случае потери работы				0,65**		0,68***	
		-0,56**	0,66***	-0,73*			

Федеральный уровень управления.	-0,38*	0,54**				0,76***
Муниципальный уровень управления	-0,49**			-0,50**		
Чебоксары	0,78***	-1,26**			0,42***	-0,60***
Красноярск	0,64***					
Самара		-0,73*				-0,49**
Саратов			-0,54*			
Волгоград			-0,37**		-0,82***	0,40**
Вологда		-0,81*				
Временной период: второй раунд опроса, 2006 г.	0,46**		-0,31**			
Псевдо R ²	0,07	0,13	0,15	0,09	0,11	0,13

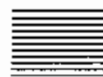
*** — значимо на 1% уровне, ** — на 5% уровне, * — на 10% уровне.

- 1 Вероятность полной уверенности в успехе административной реформы: 1 – уверен, что административная реформа будет успешной и 0 – во всех остальных случаях
- 2 Вероятность уверенности в негативном исходе административной реформы: 1 – уверен, что административная реформа не будет успешной и 0 – во всех остальных случаях
- 3 Вероятность уверенности в позитивных изменениях положения в связи с реформой: 1 – если уверен, что административная реформа отразится позитивно и 0 – во всех остальных случаях
- 4 Вероятность уверенности в негативных изменениях положения в связи с реформой: 1 – уверен, что административная реформа отразится негативно и 0 – во всех остальных случаях
- 5 Вероятность полного согласия с тем, как проводится реформа: 1 – если полностью согласен и 0 – во всех остальных случаях
- 6 Вероятность несогласия с тем, как проводится реформа: 1 – не согласен и 0 – во всех остальных случаях.

Заключение

Подводя итоги, кратко суммируем основные результаты представленного исследования.

Во время его проведения служащие в разных контекстах отмечали, что о существенных изменениях в результате проведения административной реформы говорить еще рано, тем более что «сейчас административная реформа наработывает свои первые шаги именно на уровне субъекта федерации, на уровне муниципалитета пока еще никаких дви-



жений нет»¹⁰. Хотя за последний год шансы административной реформы быть необходимой и успешной в глазах служащих увеличились, уверенности в том, что это сможет еще и позитивно отразиться лично на служащем, стало меньше. Можно предположить, что часть служащих приняла реформу потому, что успели свыкнуться с тем, что она проходит.

Необходимость реформ довольно остро ощущается подавляющим большинством гражданских служащих. Однако в своих прогнозах относительно успеха реформы государственного управления они скорее не оптимистичны, а сдержанны и даже неуверенны: только каждый десятый определенно верит в него. Судя по реакции информантов, это чаще всего связано с некоторой усталостью от параллельных реформ и, конечно, в первую очередь с недостаточной проработанностью механизмов реализации, с длительностью и сложностью процесса реорганизации, который воспринимается как искусственный.

Очевидно, что одна из причин такой реакции связана с информированностью государственных служащих относительно проводимой реформы: меры по ее повышению остаются актуальными, как и меры по повышению корпоративного самосознания гражданских служащих. Единицы из них готовы назвать все три основные цели административной реформы, и даже у части руководителей складывается ощущение, что «непонятно, кто занимается сегодня этой реформой, кто контролирует, кто двигает».

В рамках каждого ведомства сама реформа, ее задачи и механизмы проведения должны стать предметом организованных обсуждений, с подключением механизмов обратной связи с сотрудниками, анализом российской и международной практики. Одним из решений вопроса недостаточно полного методического сопровождения административной реформы может стать разработка национальной информационной стратегии. Кроме того, следует подчеркнуть, что отношение государственных и муниципальных служащих к реформам должно базироваться не только на объективной и своевременной информации, но и на четком понимании того, что реформа гражданской службы – часть их карьеры, профессиональной деятельности и опыта.

Безусловно, один из наиболее существенных вопросов (прежде всего с точки зрения его остроты для гражданской службы), который необходимо решать при реализации мероприятий реформы – это повышение функциональной компетентности, мотивации и профессиональных качеств работающих на государственной и муниципальной службе. Часто во время общения руководители сетуют на качество кадровых ресурсов: не хватает квалифицированных специалистов, у работников отсутствуют управленческие навыки, а открытый кадровый конкурс пока далеко не в полной мере дает ожидаемый результат, в том числе и из-за несоответствия претендентов на замещение вакантных должностей требуемому уровню квалификации.

Как нам представляется, отношение гражданских служащих к реформе определяется не только такими объективно фиксируемыми характеристиками, как степень информированности о реформе, уровень осведомленности о критериях оценки работы, стремление служить обществу или высокая профессиональная самооценка, но и тем, как структурные и содержательные результаты реформы отражаются на деятельности внутри самих организаций и соотносятся с представлениями сотрудников о службе.

Если учесть параллельное проведение нескольких других реформ на региональном и местном уровнях, административная реформа значительно повысила интенсивность труда, требования к служащим, увеличила объемы работ и сократила сроки их выполнения; оформилась необходимость осваивать новую документацию, формы организации труда, принципы работы и реализации полученных знаний в практике. Причем такая оценка не является локальным явлением, характерным только для отдельного региона или уровня управления, свидетельством чему и заявление первого вице-премьера Д.Медведева о том, что реформа «увязла в бюрократических проблемах, в неспособности правильным образом организовать работу»¹¹.

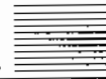
Все это в целом формирует у ряда руководителей структурных подразделений органов управления в регионах мнение, что, как это случилось и с другими инициативами, для реформы в федеральном центре «пытаются найти пути, но слишком дорогой ценой это обходится и для людей, и для положительных результатов работы».

Нам представляется, что необходимым инструментом, способным и придать уверенности таким попыткам, и помочь в установлении адекватной «цены вопроса» реформы, является налаживание действенных механизмов учета мнения конечных получателей – населения, что позволит преодолеть ограниченность внутрикорпоративных оценок. Исследование показало, что здесь есть еще большой потенциал для развития. Так, в прошедший за время между двумя раундами исследования период стартовало пилотное внедрение стандартов оказания государственных услуг, с чем связаны значительные надежды на улучшение как их качества, так и отношения к ним населения. Однако, по мнению самих служащих, существенных изменений в их отношениях с получателями услуг не произошло, и в целом обратная связь с получателями стала чуть менее слабой. Но, как и прежде, общение происходит по односторонним каналам и чаще всего в традиционном режиме рассмотрения жалоб.

Хотя существенных изменений, произошедших в связи с административной реформой, еще не наблюдается, тем не менее в процессе продвижения реформы не могли не проявиться некоторые трудности, связанные, в том числе, с необходимостью процессов реорганизации и повышения оптимального расходования различных ресурсов. Мы надеемся, что учет проблем, выявленных в результате проведенного обследования, будет способствовать преодолению сложностей «переходного периода» и более эффективной реализации административной реформы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гимпельсон В.Е. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества: Препринт WP3/2002/05. М., 2002.
2. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников: Препринт WP3/2004/07. М., 2004.



3. Гонтмахер Е.Ш. **Реальная административная реформа – это смена политической элиты** // ИА REGNUM, 28.12.2005. <http://www.regnum.ru/news/567297.html>.
4. Захаров Н.Л. **Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего**. М., 2002.
5. **Иркутский губернатор: «Административные структуры должны стать ближе к народу»** // ИА REGNUM, 16.10.2006. <http://www.regnum.ru/news/722117.html>.
6. Клименко А.В. **Качество государственного управления в российских регионах: результаты мониторинга**. Материалы презентации на конференции «Административная реформа в российских регионах». Июнь 2006.
7. Колесников В.Н. **Опыт политологической рефлексии современной административной реформы** // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова (24-26 мая 2006 г). М., 2006.
8. Магун В.С., Брим Р. Дж., Гимпельсон В.Е., Морозков С.В., Чирикова А.Е. **Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе**. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций. М., 2003.
9. Якобсон Л.И. **Реформа государственной службы: интересы и приоритеты** // *Общественная наука и современность*. 2002. №3. С.5–22.
10. Baldwin J. N. **Public versus private employers: Debunking stereotypes** // *Review of Public Personnel Administration*. 1991. №11(2). P.1–27.
11. DiIulio J. D., Principled Jr. **Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy** // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1994. №4(3). P.277–342.
12. Hill M., Hupe P. **Implementing Public Policy**. London, 2002.
13. O'Toole L.J. **Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field** // *Journal of Public Policy*. 1986. Vol. 6. №2. P.181–210.
14. Papadimitriou D., Phinnemore D. **Mettre en oeuvre les jumelages institutionnels: les lecons du cas roumains** // *Revue d'etudes comparatives Est-Ouest*. 2003. Vol.34. №3. P.65–83.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., например, обзор европейского и американского опыта в работах: Hill M., Hupe P. **Implementing Public Policy**; O'Toole L.J. **Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field**. P.181–210; Papadimitriou D., Phinnemore D. **Mettre en oeuvre les jumelages institutionnels: les lecons du cas roumains**. P.65–83.

² **Административные структуры должны стать ближе к народу** // REGNUM, 16.10.2006. <http://www.regnum.ru/news/722117.html>.

- ³ Клименко А.В. **Качество государственного управления в российских регионах: результаты мониторинга.** Материалы презентации на конференции «Административная реформа в российских регионах». *Июнь 2006.*
- ⁴ Гонтмахер Е.Ш. **Реальная административная реформа – это смена политической элиты** // *REGNUM*, 28.12.2005. <http://www.regnum.ru/news/567297.html>.
- ⁵ Baldwin J. N. **Public versus private employers: Debunking stereotypes.** P.1–27; DiIulio, J. D., Principled Jr. **Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy.** P.277–342.
- ⁶ Первый раунд был проведен в восьми столицах регионов РФ, включая участников эксперимента по Федеральной программе реформирования государственной службы (Красноярск, Самара, Саратов, Чебоксары, Санкт-Петербург), а также в Волгограде (где реформа поддержана Агентством международного развития Швеции) и регионах, не включенных в Федеральную программу (Калуга и Волгоград). Во втором раунде вместо Санкт-Петербурга объектом обследования стал город Элиста. Опросом были охвачены территориальные подразделения Федеральной государственной службы занятости населения и Федерального казначейства, а также структуры региональных и муниципальных администраций.
- ⁷ Выказанные в статье соображения принадлежат авторам и могут не отражать позицию МЭРТ, МБРР или DFID.
- ⁸ Колесников В.Н. **Опыт политологической рефлексии современной административной реформы** // *Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации.* Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова (24-26 мая 2006 г.). М., 2006. С.333-338.
- ⁹ См. об этом: Гимпельсон В.Е. **Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества;** Гимпельсон В.Е., Магун В.С. **На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников;** Захаров Н.Л. **Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего;** Магун В.С. и др. **Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе;** Якобсон Л.И. **Реформа государственной службы: интересы и приоритеты.** С.5–22; DiIulio, J. D., Principled Jr. **Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy.** P.277–342.
- ¹⁰ Из интервью с заместителем мэра одного из городов.
- ¹¹ Медведев Д. **Приоритетов не должно быть много** // *Известия.* 27.12.2005.