

Социология управления

Васильева Е.А., Борисов А.Ф.

Трансформация ценностей региональных государственных служащих в условиях административной реформы: социологический анализ

Васильева Елена Александровна — доктор социологических наук, Академия наук Республики Саха (Якутия), Якутск, РФ.

E-mail: vasilieva_ea@bk.ru

SPIN-код РИНЦ: [2275-9701](https://elibrary.ru/2275-9701)

Борисов Александр Федосеевич — доктор социологических наук, профессор, факультет социологии, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: borisov-af@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [5397-6572](https://elibrary.ru/5397-6572)

Аннотация

Статья посвящена глубинному изменению ценностной структуры региональной государственной службы как социального института. Определено, что его основными ценностями традиционно являются профессионализм, высокий социальный статус и осознание цели своей трудовой деятельности как осуществление государственного управления, закрытость, иерархия и обезличенность инициатив, а также формализация, патернализм и концентрация на трудовом процессе, а не на результате деятельности как критерии эффективности. Исследование государственных гражданских служащих Республики Саха (Якутия) показало, что интериоризация новых ценностей государственного управления, таких как открытость, транспарентность и высокая личная ответственность за принимаемые решения, коррелирует с возрастными группами и стажем государственной службы чиновников. Наибольшую поддержку они получают среди двух групп: служащих в возрасте до 30 лет, имеющих стаж государственной службы менее 5 лет, и служащих пенсионного возраста, имеющих стаж государственной службы более 10 лет. Основными демотивирующими факторами для служащих, имеющих стаж государственной службы более 5 лет и находящихся в возрасте от 40 лет до пенсионного возраста, являются отсутствие инициативы, стресс и отсутствие карьерных перспектив. Причиной этого, по нашему мнению, является расхождение традиционных ценностей, которые эта группа служащих интериоризировала в ходе профессиональной социализации и которыми руководствуется в своей деятельности, и ценностей, пропагандируемых в ходе административного управления. Таким образом, в настоящее время необходимо сосредоточиться на ценностно-ориентированной мотивации служащих, которая позволит устранить возникающие противоречия.

Ключевые слова

Ценности, социальный капитал, государственная служба, трансформация, ценностно-ориентированная мотивация.

Введение

Государственное управление в Российской Федерации в настоящее время претерпевает одну из наиболее существенных трансформаций, суть которой заключается в изменении принципа организации взаимодействия между основными субъектами — органами исполнительной власти и институтами гражданского общества. Необходимость более активного вовлечения населения в процесс целеполагания и реализации принятых государственных решений тесно связана с

потребностью активизации общественности, особенно на региональном уровне, что, в свою очередь, сопряжено с необходимостью снижения уровня патернализма в системе государственной службы.

Проходившая в 2002–2013 гг. административная реформа в качестве одной из основных своих целей провозглашала обеспечение транспарентности государственного управления. Перед региональными органами исполнительной власти были поставлены задачи более активного взаимодействия с гражданским обществом, перехода на систему государственных услуг как основного метода взаимодействия с населением и устранения таких принципов организации государственного управления, как формализация и бюрократизация.

Однако результаты реформы оказались неоднозначными¹. С одной стороны, система государственных услуг была сформирована и успешно внедрена в практику деятельности органов исполнительной власти, повысилась открытость процесса принятия государственных решений, были разработаны новые методы повышения качества нормотворческой деятельности (оценка регулирующего воздействия, общественные слушания и т. п.), основанные на вовлечении населения в обсуждение общественно важных вопросов. Но, в то же время, принципы организации этого взаимодействия не изменились. Более того, в законодательстве закрепилось несколько искаженное определение государственных услуг: вместо способа удовлетворения потребностей граждан под ними стали пониматься контрольно-разрешительные функции государственных органов². В итоге трансформация, то есть глубинное изменение ценностной основы организации деятельности, в системе государственной службы не состоялась. Причиной этого, по нашему мнению, является отсутствие понимания значения ценностной структуры государственной службы и недостаточная разработанность методов управления ею в экспертном сообществе.

¹ *Васильева Е.А.* Административная реформа в Российской Федерации: цели, задачи, итоги // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2014. № 164. С. 140–150; *Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А.* Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2016. № 2. С. 44–61; *Купряшин Г.Л.* Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 58. С. 6–18. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/58_2016kupryashin.htm (дата обращения: 15.06.2017); *Осипова И.Н.* Проблемы реформирования государственной службы в России: в поисках прагматичных ответов // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2011. № 1. С. 89–99; *Рогожкин А.* Разработка модели профессиональных компетенций государственных служащих // Кадровик. 2015. № 2. С. 104–112.

² *Борисов А.Ф., Васильева Е.А.* Государственные услуги: современное состояние и проблемы развития (по материалам Республики Саха (Якутия)) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12. Социология. 2016. № 1. С. 27–34.

Ценности в структуре человеческого капитала государственной службы

Под ценностями в современной социологии понимаются основные убеждения и цели индивидуума или общества³. Т. Парсонс под ценностями подразумевает общепринятые культурные характеристики, которые в ситуации выбора выступают в качестве критерия или стандарта для предпочтения одной из альтернатив. По его мнению, они определяются культурной традицией и интернализируются членами сообщества в ходе социализации, обеспечивая тем самым воспроизводство социальных систем и поддержание системного равновесия⁴.

По мнению П. Сорокина, ценности можно рассматривать как синоним понятий «значение» и «норма»: «Любое значение в узком смысле слова является ценностью (когнитивной или иной)... В то же время, любая норма — юридическая, этическая, техническая или любая другая — непреложно является значением, позитивной или негативной ценностью»⁵. Именно ценности определяют социальное действие, а также отношение людей к самим себе и друг к другу.

Интериоризация общекультурных ценностей происходит в детстве через семью и систему образования. Однако этим формирование системы ценностей человека не ограничивается. В ходе профессиональной социализации человек усваивает те ценности, которые регулируют выполнение им своих должностных обязанностей посредством накопления социокультурного опыта эффективного достижения индивидуальных и общих (общественных) целей, связанных с удовлетворением разнообразных, но согласованных потребностей представителей данной социальной системы⁶. К таким ценностям относятся:

- представления о цели профессиональной деятельности;
- представления о содержании трудовой деятельности;
- критерии ее эффективности и результативности;
- социальные роли, которые выполняют участники трудового процесса;
- нормы, определяющие взаимодействие внутри организации, а также профессионального сообщества с внешней средой;
- ожидания, которые связаны с успешной профессиональной самореализацией.

³ Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь / Пер. Н.Н. Марчук. М.: Вече-АСТ, 1999. С. 431.

⁴ Парсонс Т. О социальных системах / Под общ. ред. В.Ф. Чесноковой, С.А. Белановского. М.: Академический проект, 2002. С. 85.

⁵ Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. С. 200.

⁶ Грищенко А.В. Ценности социально и индивидуально значимого в профессиональной деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 42. С. 39.

В соответствии с ними формируются компетенции, то есть описание рабочих задач или ожидаемых результатов деятельности и основные профессиональные и личностные характеристики служащего, которые позволяют ему демонстрировать правильное трудовое поведение.

Особое значение ценностной структуре профессиональных сообществ уделяется в концепции социального капитала, которая была призвана ввести в экономический анализ характеристику взаимоотношений и взаимодействий между людьми и группами людей. П. Бурдье определял этот вид капитала как «совокупность реальных или потенциальных ресурсов, связанных с обладанием устойчивой сетью более или менее институционализированных отношений взаимного знакомства и признания — иными словами, с членством в группе»⁷. В экономической литературе концепция социального капитала быстро получила распространение как дополнительная характеристика человеческих ресурсов, имеющая особое значение на уровне региона. Так, Г. Лоури понимал социальный капитал как «естественно возникающие социальные отношения между людьми, которые развивают или помогают развитию определенного набора навыков или характеристик, ценных на рынке»⁸. Ф. Фукуяма, опираясь на труды Дж. Коулмана, трактовал это понятие как «свод неформальных правил или норм, разделяемых членами группы и позволяющих им взаимодействовать друг с другом»⁹, что ввело в сферу интереса экономического анализа понятие доверия как характеристики эффективности управления.

Таким образом, в самом общем смысле социальный капитал понимается как ресурс, позволяющий экономить на транзакционных издержках. Он характеризуется следующими особенностями: в отличие от других ресурсов, он неисчерпаем; основные инвестиции в его формирование заключаются во временных и моральных затратах; он не может существовать без внутригруппового взаимодействия, так как возникает и реализуется только в условиях отношений между людьми, что влечет необходимость исследования сетевых интеракций. Транзакционные издержки уменьшаются за счет действия общих правил и норм, а также повышения уровня внутригруппового доверия как результата совместного формирования и реализации социального капитала.

⁷ Бурдье П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. № 5. С. 66.

⁸ Loury G. A Dynamic Theory of Racial Income Differences // Women, Minorities, and Employment Discrimination / Ed. by P.A. Wallace, A. Le Mund. Lexington, MA: Lexington Books, 1977.

⁹ Фукуяма Ф. Социальный капитал // Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / Под ред. Л. Харрисона, С. Хангтингтона. М.: Московская школа политических исследований, 2002. С. 129.

В последние годы концепция социального капитала получила дополнительное развитие в рамках сетевой теории. Целый ряд авторов (М. Грановеттер¹⁰, Р. Патнэм¹¹ и др.) отмечал, что в полной мере определить социальный капитал можно, только учитывая размер, структуру и виды связей в организации как социальной сети, причем его индикатором является не наличие связей, а их потенциал, то есть результат, который достигается вследствие активизации этих связей. Доверие в сетевой теории выполняет двойную роль — с одной стороны, это показатель, характеризующий размер социального капитала и его потенциал для снижения издержек и повышения эффективности организации, и, в то же время, это особый, нематериальный ресурс, который позволяет активизировать социальный капитал. Источником социального капитала являются нормы и ценности, которые разделяют члены организации.

Итак, концепция социального капитала заключается в следующем: работники организации представляют собой особый ресурс, значение которого заключается не только в обладании знаниями, умениями и навыками, необходимыми для выполнения профессиональной деятельности, но и во включенности в социальные сети. Социальный капитал может быть использован для повышения эффективности деятельности организации, но для этого необходимо, чтобы, во-первых, работники разделяли цели организации, а во-вторых, испытывали доверие к руководству организации как субъекту управления.

Разберем профессиональные ценности государственной службы и их отражение в структуре человеческого капитала этого института.

Представления о цели профессиональной деятельности

Целью государственной службы в соответствии с законодательством является обеспечение выполнения функций государства, в особенности его социальной функции, то есть обязанности государства обеспечить высокое качество жизни всем гражданам государства¹². Однако и в общественном сознании, и в представлениях самих государственных служащих основной целью деятельности органов государственной власти является непосредственно государственное управление, то есть решение всех вопросов организации жизни социума. Следствием этого убеждения

¹⁰ Грановеттер М. Социологические и экономические подходы к анализу рынка труда: социоструктурный взгляд. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2010/09/17/1215001435/Granovetter_labour_markets.pdf (дата обращения: 10.06.2017).

¹¹ Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии / Пер. с англ. А. Захарова. М.: Ad Marginem, 1996.

¹² Васильева Е.А. Управление социальным потенциалом государственной гражданской службы (на примере Республики Саха (Якутия)). СПб.: Астерион, 2014. С. 17.

является требование высокого профессионализма, то есть высокого уровня знаний, умений и опыта, который служащий должен проявлять в своей трудовой деятельности.

Представления о содержании трудовой деятельности

Представления о содержании трудовой деятельности государственных служащих различаются в зависимости от того, какой уровень занимает чиновник в государственной иерархии. Опыт внедрения системы государственных услуг показал, что ориентация на предоставление общественных благ (образование, здравоохранение, социальная защита и т. п.) как основную функцию служащих встречает понимание среди низшего уровня государственной службы. Однако чем выше уровень служащего, тем менее он склонен ассоциировать себя с «обслуживающим персоналом». Напротив, он тяготеет к тому, чтобы сосредоточиться на нормотворчестве и управлении, то есть фактически причисляет себя к политической социальной страте. Следствием этого становится завышенный уровень требований к профессиональным компетенциям служащих, вызывающий у них существенную внутреннюю фрустрацию: при прохождении конкурса на замещение вакантной должности претендент проходит сложные отборочные процедуры и демонстрирует высокий профессиональный уровень, который впоследствии не находит применения в значительном большинстве должностей.

Критерии эффективности и результативности государственной службы

Оценка эффективности государственной службы до настоящего времени носит исключительно технический характер. Среди общих показателей эффективности преобладающими являются экономические, такие как объем привлеченных инвестиций, объем доходов бюджета, реальные располагаемые денежные доходы населения, уровень безработицы, а также ряд демографических показателей, характеризующих развитие региона: рождаемость, смертность, численность населения, количество детей-сирот. Рекомендации, изданные для формирования специфических показателей эффективности (конкретизированных для отдельных должностей государственной службы), носят еще более функционалистский характер: так, например, рекомендуется внедрять показатели, характеризующие сроки подготовки

нормативных правовых актов, приема и выдачи документов, а также качество и сроки предоставления государственных услуг¹³.

Соответственно, служащие в своей трудовой деятельности ориентируются скорее на формальные стороны нормотворчества и делопроизводства, чем на содержание выполняемых функций. Как отмечает А.В. Оболонский, у современных российских государственных служащих произошел определенный упадок «морали общественного служения»¹⁴, что привело к усилению таких принципов государственного управления, как бюрократизация и формализация.

Социальные роли, которые выполняют участники трудового процесса

Государственные служащие в ходе своей трудовой деятельности сталкиваются с двойственным социальным статусом. В общественном мнении государственная служба рассматривается как единая система, входящая в руководящую элиту социума. Этому определению в полной мере соответствует высший слой — лица, замещающие государственные должности, однако в строго юридическом смысле они не относятся к государственной службе. Они сами оценивают и ведут себя как элита, но при этом избегают личной ответственности за принимаемые решения, предпочитая перекладывать ее либо на нижестоящие уровни («плохие исполнители хороших решений»), либо на коллективный субъект («Правительство приняло решение...»).

Средний слой, к которому относятся руководители структурных подразделений в органах власти, несет всю полноту ответственности за принятие важных государственных решений. Уровень требований к их этике и морали чрезвычайно высок, именно они чаще всего становятся объектами общественного возмущения. Однако фактически эти служащие осуществляют руководство только внутри своего структурного подразделения, а их полномочия находятся строго в рамках административных регламентов. Статус же рядовых работников государственных органов фактически снижен до уровня обслуживающего персонала, их властные полномочия ставятся под сомнение, а деятельность регламентирована до мельчайших деталей.

¹³ Давыдов В.Д. Методы оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2007. № 2. С. 22.

¹⁴ Оболонский А.В. Бюрократия: в поисках новой модели (Эволюция теории и практики государственного управления в последнее десятилетие) // Общественные науки и современность. 2014. № 3. С. 13.

Таким образом, происходит отчуждение уровней и разрушение единства системы государственной службы. Ее высший слой действительно представляет собой «главную политическую силу общества», действующую в целях удовлетворения потребностей элит¹⁵. В то же время на низшем уровне чиновники сталкиваются с отсутствием реальных властных полномочий и невозможностью соответствовать общественным представлениям о высоком социальном статусе, что вызывает напряженность и стремление переложить ответственность.

Нормы, определяющие взаимодействие внутри системы государственной службы, а также между государством и институтами гражданского общества

Внутри системы государственной службы определяющими являются принципы служебной иерархии и исполнительности. Соответственно, статус служащего зависит от положения его должности в Реестре должностей — современного аналога «Табели о рангах». Любая инициатива должна пройти долгий и строго регламентированный путь согласования, в ходе которого неизбежно происходит деперсонификация ее субъекта, то есть непосредственный автор нововведений устраняется, заменяясь коллективным. В результате провозглашенные в ходе реформы требования к инициативности и творческому подходу к исполнению своих должностных обязанностей наталкиваются на проблему отсутствия признания.

Такое же несоответствие отмечается между нормами организации взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества и требованиями административной реформы. Традиционно это взаимодействие опирается на принципы патернализма и отсутствия обратной связи. То есть органы государственной власти собирают обращения граждан об имеющихся у них потребностях, выделяют наиболее значимые из них, принимают решение, призванное удовлетворить эти потребности, а затем извещают население о принятых решениях. Сам ход принятия решения остается максимально закрытым.

В ходе административной реформы были внедрены опробованные и рекомендованные международными организациями методы обеспечения транспарентности государственного управления, однако их реализация постепенно приобретает все более формальный характер. Так, в общественные советы, созданные при органах исполнительной власти, зачастую включаются только лояльные эксперты, например, вышедшие на пенсию государственные служащие. Оценка регулирующего

¹⁵ Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. С. 47.

воздействия, переданная на региональный уровень, проводится непрофессионально, фактически, силами тех же общественных советов. Общественные слушания организуются, как правило, в форме доклада и последующего голосования, не сопровождаются свободной дискуссией, а иногда не имеют даже соответствующего оповещения.

Это приводит к закреплению у государственных служащих лицемерия, враждебного и пренебрежительного отношения к экспертному сообществу и высокомерия, ведущего к нарушению норм и правил, установленных в Этическом кодексе государственной службы¹⁶.

Ожидания, связанные с успешной профессиональной самореализацией

Именно эта ценность является основной причиной демотивации в системе государственной службы. Причастность к государственной службе в глазах общественности тесно связана с личной успешностью: по всеобщему убеждению, государственная служба способствует высокому доходу, обеспечивает карьерный рост, а также налаживание общественно важных социальных связей, облегчающих впоследствии как получение доступа к общественным благам, так и успешное трудоустройство после увольнения из государственного органа.

Фактически же государственные служащие зачастую сталкиваются с непроницаемым барьером в должностном продвижении, преодолеть который невозможно даже при включении в кадровый резерв, а также с отсутствием осязаемого и значимого результата трудовой активности и нехваткой времени для полноценного решения поставленных задач. Это усугубляется постоянным давлением как со стороны руководства, склонного перекладывать ответственность за ошибки и неудачи на подчиненных, так и со стороны общества, в котором широкое распространение получили различные негативные стереотипы о чиновниках.

Динамика ценностей государственных служащих Республики Саха (Якутия): итоги исследования

Таким образом, к основным ценностям государственной службы относятся:

– профессионализм, высокий уровень образования и значительный опыт государственной службы;

¹⁶ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113505/ (дата обращения: 04.09.2017).

- высокий социальный статус и осознание цели своей трудовой деятельности как осуществление государственного управления;
- закрытость, поддерживаемая представлениями об особом характере работы;
- иерархия и обезличенность инициатив как нормы организации процесса принятия решений;
- формализация и патернализм как нормы взаимодействия с внешней средой;
- концентрация на трудовом процессе, а не на результате деятельности как критерии эффективности.

Очевидно, что эти ценности противоречат принципам внедряемых в ходе административного реформирования концепций Нового государственного менеджмента (*New public management*) и Хорошего управления (*Good governance*).

Задача нашего исследования заключалась в том, чтобы определить, какие профессиональные ценности определяют деятельность государственных служащих Республики Саха (Якутия) и находят ли поддержку новые ценностные установки, сформулированные в концептуальных документах административной реформы.

Исследование проводилось среди государственных гражданских служащих Республики Саха (Якутия) в 2015 г. методом анкетного опроса. Выборка составила 274 респондента (10% генеральной совокупности) при доверительном интервале 5,55%, доверительная вероятность — 95%. Квота выборки была сформирована в соответствии со статистическими данными, предоставленными Департаментом по кадровой политике государственной и муниципальной службы Администрации Главы Республики Саха (Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия).

Были выдвинуты следующие гипотезы:

1. Государственные гражданские служащие РС(Я) не считают государственное управление своей функцией;
2. Высокий уровень мотивации к дальнейшей работе в органах исполнительной власти имеют служащие со стажем государственной службы более 5 лет;
3. Служащие со стажем менее 5 лет стремятся использовать свое место работы как возможность успешного трудоустройства в других сферах экономики;
4. Государственные гражданские служащие РС(Я) слабо мотивированы на реализацию своего потенциала в рамках государственной службы.

По итогам исследования были получены следующие результаты.

Большинство опрошенных охарактеризовали свою работу как «выполнение государственных функций» (42% от общего числа опрошенных), а в качестве основной

задачи государственной службы — «государственное управление» (27,9%), то есть республиканские государственные служащие определяют себя традиционно — как аппарат и субъект государственного управления. При этом большинство тех, кто полагают, что чиновники являются наемными работниками, определяют цель государственной службы как государственные услуги (30,8%) (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Распределение ответов о цели деятельности и статусе государственных служащих, %

		Социальный статус государственных служащих*						Всего
		1	2	3	4	5	6	
цель чиновников	потребности граждан	10,3	16,2	20	0	19,6	0	16,9
	государственные услуги	30,8	8,8	20	33,3	20,6	0	19,1
	распоряжения руководства	23,1	5,9	18,2	50	11,8	50,0	14,3
	нормотворчество	10,3	5,9	12,7	0	10,8	50,0	9,9
	государственное управление	15,4	48,5	18,2	0	26,5	0	27,9
	административная деятельность	7,7	11,8	3,6	0	8,8	0	8,1
	другое	2,6	2,9	7,3	16,7	2	0	3,7

* Варианты ответов о социальном статусе государственных служащих: 1) наемные работники; 2) лица, осуществляющие государственное управление; 3) профессионалы; 4) политическая элита; 5) аппарат управления; 6) другое.

Отвечая на вопрос о том, чем они руководствуются в своей деятельности, государственные служащие чаще указывали знания (84% опрошенных), а также инструкции и указания вышестоящего руководства (76,4%). Ориентацию на общественную пользу и экономическую эффективность, что является свидетельством инициативной деятельности, показали соответственно 32,7% и 24,4% опрошенных (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Распределение ответов государственных служащих на вопрос о мотивации своей работы в органах государственной власти, а также чем они руководствуются в своей деятельности, %

		Мотивация при поступлении на работу**						
		1	2	3	4	5	6	7
Чем руководствуетесь в работе	Знания	12 5,2%	24 10,4%	30 13,0%	18 7,8%	86 37,4%	34 14,8%	26 11,3%
	Экономическая эффективность	2 3,0%	6 9,1%	10 15,2%	2 3,0%	28 42,4%	11 16,7%	7 10,6%
	Инструкции, указания	11 5,3%	23 11,0%	25 12,0%	17 8,1%	80 38,3%	28 13,4%	25 12,0%
	Распоряжения руководства	11 7,5%	15 10,2%	12 8,2%	15 10,2%	53 36,1%	21 14,3%	20 13,6%
	Общественная польза	2 2,2%	6 6,7%	9 10,0%	10 11,1%	46 51,1%	9 10,0%	8 8,9%
Всего	38	74	86	62	293	103	86	

Анализ мотивов поступления на государственную службу показал, что большинство опрошенных ориентировались на возможность профессионального развития и получения опыта работы (38,3% опрошенных). Однако, оценивая привлекательность государственной службы как места работы, служащие чаще отмечают стабильность, социальные гарантии (85,5% опрошенных) и карьерные перспективы (54,6% опрошенных), то есть возвращались к традиционным преимуществам органов государственной власти. Государственные служащие, которые поступили на государственную службу, руководствуясь мотивами служения обществу, чаще показывают готовность сменить место работы (см. Таблицу 3). Наибольшую стабильность показывают те, кто ориентирован на достижения — статус или карьеру.

Корреляция между оценкой благосостояния и планированием карьеры невелика (коэффициент корреляции Пирсона составляет 0,087), что позволяет сделать вывод о преобладании у работников органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) нематериальных мотивов.

Таблица 3. Распределение ответов о планировании карьеры и мотивации при поступлении на государственную службу

		Планирование карьеры				Всего
		3–5 лет	5–10 лет	До пенсии	До достижения предельного возраста	
Мотивация при поступлении на работу	Высокий доход	2 20,0%	1 10,0%	6 60,0%	1 10,0%	10 100%
	Социальный статус	0	5 18,5%	7 25,9%	15 55,6%	27 100%
	Возможность повлиять на решение общественно важных вопросов	5 17,2%	8 27,6%	6 20,7%	10 34,5%	29 100%
	Дополнительное пенсионное обеспечение, льготы и гарантии	2 9,5%	1 4,8%	11 52,4%	7 33,3%	21 100%
	Возможность профессионального развития, опыт	14 14,1%	23 23,2%	15 15,2%	47 47,5%	99 100%
	Стабильность трудоустройства	9 24,3%	5 13,5%	13 35,1%	10 27,0%	37 100%
	Перспективы карьерного продвижения	3 11,1%	2 7,4%	8 29,6%	14 51,9%	27 100%
Всего	35 14,0%	45 18,0%	66 26,4%	104 41,6%	250 100%	

Анализ распределения ценностных установок опрошенных по возрастным категориям показывает существенное расхождение поведенческих моделей. Молодые работники чаще оценивают свою деятельность как административную работу и выполнение распоряжений руководства, работники старше пенсионного возраста — как правотворчество и управление подведомственными организациями.

При ответе на вопрос о мотивации вхождения в систему государственной службы молодые работники чаще указывают эгоистические мотивы — карьеру и высокий доход, а также чаще демонстрируют идеализм. С возрастом акцент смещается на материальные мотивы, а работники пенсионного возраста в большинстве ориентированы на стабильность и социальное обеспечение, которые гарантирует государственная служба.

Оценивая свою мотивацию к работе, все опрошенные указали стабильность трудоустройства и социальные гарантии как основной фактор, обеспечивающий закрепление. Однако молодые работники практически в равной мере руководствуются карьерными ожиданиями, в то время как с возрастом увеличивается значимость таких факторов, как психологический климат в коллективе и статусные ожидания, то есть более возрастные работники ценят наличие властных полномочий (см. Таблицу 4).

Таблица 4. Распределение ответов государственных служащих на вопрос о мотивации продолжения работы в органах государственной власти в разрезе возрастных групп, %

		Возрастные группы			
		До 30 лет	От 30 до 39 лет	От 40 до пенсионного возраста	Старше пенсионного возраста
Мотивация	Трудовой коллектив	8,4	12,2	13,3	16,9
	Уровень дохода	6,2	9,8	9,6	14,6
	Карьерные перспективы	25,3	19,2	8,9	2,2
	Возможность решить бытовые проблемы	2,2	1,2	0	1,1
	Возможность участвовать в государственном управлении	16,3	18,0	13,3	11,2
	Статус государственного служащего	11,8	9,0	18,5	16,9
	Стабильность и гарантии	29,2	29,0	35,6	37,1
	Другое	0,6	1,6	0,7	0

Заключение

Итак, проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Большинство государственных служащих Республики Саха (Якутия) рассматривают свою деятельность как выполнение государственных функций, основной целью государственной службы считают государственное управление, а себя относят к аппаратным работникам, то есть разделяют определение, сформулированное в законодательстве.

2. При выборе государственной службы как места работы преобладающими являются мотивы профессионального развития и стабильности трудоустройства.

3. В ходе своей деятельности чиновники руководствуются в основном собственными знаниями и утвержденными инструкциями, то есть демонстрируют формальный подход, в то время как ориентацию на экономическую эффективность и общественную пользу демонстрируют немногие.

4. Разница мотивационных установок коррелирует с возрастной группой:

– молодые работники при поступлении на работу в органы государственной службы чаще ориентируются на карьерные перспективы и профессиональное развитие, а работники пенсионного возраста — на стабильность и социальные гарантии и льготы;

– в работе молодые чиновники чаще руководствуются инструкциями, но с возрастом увеличивается уверенность в собственных знаниях. В то же время молодые сотрудники чаще, чем пожилые, ориентируются на общественную пользу и экономическую эффективность при принятии управленческих решений, что свидетельствует об их готовности принять на себя ответственность;

– оценивая содержание своего труда, молодые чиновники отмечают, что в основном выполняют распоряжения руководства и административные функции, в то время как работники старшего возраста чаще характеризуют свою деятельность как управление подведомственными организациями и подготовка нормативных актов;

– можно отметить, что новые принципы организации государственной службы, такие как клиентоориентированность, инновационность и саморазвитие, более свойственны для работников до 30 лет. Но они лишены возможности самостоятельно принимать решения, скованы инструкциями и распоряжениями руководства и со временем принимают «правила игры», отказываются от идеалистических устремлений и начинают руководствоваться эгоистическими мотивами — карьерой, комфортом условий труда, статусом государственного служащего как субъекта государственного управления.

5. Те из опрошенных, кто планирует сменить место работы в течение ближайших 5 лет, в основном разочарованы в перспективах саморазвития и объемом работы: основными демотивирующими факторами является отсутствие инициативы и стресс, связанный с постоянными изменениями, а также неясность карьерных перспектив.

Наше исследование показало, что инициированная в ходе реформы ценностная трансформация получила поддержку среди двух групп государственных служащих. Чиновники в возрасте до 30 лет, имеющие стаж государственной службы менее 5 лет, поддерживают инновации в организации системы государственного управления, но не

потому, что стремятся изменить ее, а из-за ожиданий быстрого продвижения, хотя доля чиновников-идеалистов среди них также высока. Служащие пенсионного возраста, имеющие стаж государственной службы более 10 лет, поддерживают многие новые установки, например, требование открытости и прозрачности, ориентацию на потребности населения, а также идею профессионализации бюрократии. Возможно, это обусловлено сходством данных требований с моделью «народного правительства», которую они интериоризировали в ходе социализации.

Государственная служба Республики Саха (Якутия) имеет ряд специфических черт. Во-первых, в связи с малонаселенностью относительная численность чиновников выше, чем в среднем по стране. Во-вторых, трудовой потенциал государственной службы больше, чем общероссийский, за счет высокого образовательного уровня и оптимальной возрастной структуры. В-третьих, высок удельный вес работников, имеющих стаж государственной службы более 10 лет, то есть начавших работу в органах исполнительной власти до начала реформ.

Таким образом, основная проблема в управлении республиканской государственной службой связана не с низким уровнем трудового потенциала, а с недостатками управления им. Вместо того, чтобы воздействовать на ценностно-нормативные установки, акцент ставится на материальном стимулировании. Изменяющиеся ценности не находят поддержки у представителей среднего звена государственной службы, низкий уровень легитимности этого института способствует фрустрации чиновников, их закрытости и распространению элитарного, кастового самосознания. Объем властных полномочий находится в противоречии с их представлениями о справедливости как равном вознаграждении за высокую напряженность труда и степень ответственности, в результате чего они начинают избегать личного участия в управлении.

Для обеспечения успешности трансформации в системе региональной государственной службы в настоящее время необходимо сосредоточиться не на формировании кадрового состава органов исполнительной власти, а на ценностно-ориентированной мотивации служащих, что, в свою очередь, возможно при изменении принципов взаимодействия не только между государством и обществом, но и внутри системы.

Список литературы:

1. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113505/ (дата обращения: 04.09.2017).
2. *Борисов А.Ф., Васильева Е.А.* Государственные услуги: современное состояние и проблемы развития (по материалам Республики Саха (Якутия)) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12. Социология. 2016. № 1. С. 27–34.
3. *Бурдые П.* Формы капитала // Экономическая социология. 2002. № 5. С. 60–74.
4. *Васильева Е.А.* Административная реформа в Российской Федерации: цели, задачи, итоги // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2014. № 164. С. 140–150.
5. *Васильева Е.А.* Управление социальным потенциалом государственной гражданской службы (на примере Республики Саха (Якутия)). СПб.: Астерион, 2014.
6. *Грановеттер М.* Социологические и экономические подходы к анализу рынка труда: социоструктурный взгляд. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2010/09/17/1215001435/Granovetter_labour_markets.pdf (дата обращения: 10.06.2017).
7. *Грищенко А.В.* Ценности социально и индивидуально значимого в профессиональной деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 42. С. 38–40.
8. *Давыдов В.Д.* Методы оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2007. № 2. С. 21–26.
9. *Джери Д., Джери Дж.* Большой толковый социологический словарь / Пер. Н.Н. Марчук. М.: Вече-АСТ, 1999.
10. *Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А.* Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2016. № 2. С. 44–61.
11. *Крыштановская О.В.* Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005.
12. *Купряшин Г.Л.* Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 58. С. 6–18. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/58_2016kupryashin.htm (дата обращения: 15.06.2017).

13. *Оболонский А.В.* Бюрократия: в поисках новой модели (Эволюция теории и практики государственного управления в последнее десятилетие) // *Общественные науки и современность*. 2014. № 3. С. 5–22.
14. *Осипова И.Н.* Проблемы реформирования государственной службы в России: в поисках прагматичных ответов // *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*. 2011. № 1. С. 89–99.
15. *Парсонс Т.* О социальных системах / Под общ. ред. В.Ф. Чесноковой, С.А. Белановского. М.: Академический проект, 2002.
16. *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии / Пер. с англ. А. Захарова. М.: Ad Marginem, 1996.
17. *Рогожкин А.* Разработка модели профессиональных компетенций государственных служащих // *Кадровик*. 2015. № 2. С. 104–112.
18. *Сорокин П.* Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992.
19. *Фукуяма Ф.* Социальный капитал // *Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу* / Под ред. Л. Харрисона, С. Хангтингтона. М.: Московская школа политических исследований, 2002.
20. *Loury G.* A Dynamic Theory of Racial Income Differences // *Women, Minorities, and Employment Discrimination* / Ed. by P.A. Wallace, A. Le Mund. Lexington, MA: Lexington Books, 1977. P. 86–153.

Vasilieva E.A., Borisov A.F.

Transformation of Values of Regional Civil Servants in an Administrative Reform: A Sociological Analysis

Elena A. Vasilieva — Ph.D., Academy of sciences of Republic of Sakha (Yakutia), Yakutsk, Russian Federation.

E-mail: vasilieva_ea@bk.ru

Aleksandr F. Borisov — Ph.D., professor, Saint Petersburg University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: borisov-af@mail.ru

Annotation

The article is devoted to a profound transformation in the value structure of the regional public service as a social institution. It has been determined that the main values of bureaucracy are professionalism, high social status, seclusion, hierarchy and impersonality, as well as formalization, paternalism and concentration on the decision-making process, rather than on the practical results. The study of state civil servants of the Republic of Sakha (Yakutia) showed that the interiorization of new values of public administration, such as openness, transparency and high personal responsibility, correlates with age groups and length of service. The new values receive the greatest support among two groups: officials under the age of 30 years with a civil service experience of less than 5 years, and officials of retirement age who have a civil service experience more than 10 years. The main demotivating factors for officials who have been in the civil service for more than 5 years and who are between the age of 40 and retirement age are lack of initiative, stress and lack of career prospects. The reason for this, in our opinion, is the divergence of the traditional values which this group of officials internalized in the course of professional socialization, guiding their activities, and the values promoted in the course of the administrative reforms. Thus, at present it is necessary to focus on the value-oriented motivation of public servants, which will eliminate the emerging contradictions.

Keywords

Values, social capital, public service, transformation, value-oriented motivation.