УДК 316.35

Васильева Елена Александровна – канд. социол. наук, ведущий научный сотрудник Академии наук Республики Саха (Якутия) (г. Якутск). *E-mail: vasilieva_ea@mail.ru*
Куприянов Юрий Степанович – канд. экон. наук, руководитель Администрации Главы и Правительства Республики Саха (Якутия) (г. Якутск). *E-mail:adm@adm.sakha.gov.ru*
Мартынов Андрей Андреевич – канд. биол. наук, руководитель Департамента кадровой политики, государственной и муниципальной службы Администрации Главы и Правительства Республики Саха (Якутия) (г. Якутск). *E-mail: andreymartinov@mail.ru*

Е. А. Васильева
Ю.С. Куприянов
А. А. Мартынов
E.A. Vasilyeva
K.Yu. Stepanovich
A.A. Martynov

Оценка государственных служащих: опыт Республики Саха (Якутия)

В статье представлены итоги комплексной оценки профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти категории «руководители», проведенной в Республике Саха (Якутия) в 2015 г. Особое внимание уделяется анализу эссе, составленных оцениваемыми служащими методом корпусного контент-анализа с применением программы UAM CorpusTool 3.0. Установлено, что мотивация государственных служащих зависит от стажа работы в органах исполнительной власти и от возраста служащих. Руководители, не имеющие опыта государственной службы, в работе осторожны, озабочены формой, а не содержанием деятельности. Работники со стажем более 20 лет в полной мере осознают и используют свои властные полномочия, знают законодательство и умеют использовать процедурные нормы для достижения экономических показателей. В то же время, они мотивированы на получение личностных преимуществ, что, возможно, является следствием высокой стрессогенности опыта их государственной службы.

Assessment of civil servants: experience of the Republic of Sakha (Yakutia)

The article presents the results of comprehensive assessment of professional and personal qualities of the civil servants of the category "leaders", held in the Republic of Sakha (Yakutia) in 2015. Particular attention is paid to the corpus based content analysis of the essays, drawn up by the officials, using the program

UAM CorpusTool 3.0. It was found that the motivation of civil servants depends on the work experience in the executive authority and on the age of the employees. Managers with no experience of public service are careful in the work, they concern about the form and doesn't pay big attention to the content of activity. Civil servants with experience over 20 years realize and use their powers, know the law and know how to use procedural rules to achieve economic performance, but at the same time they are motivated to obtain personal advantages, that, probably, is a consequence of the high stressogenic of their experience in public service.

Ключевые слова: *государственная служба, комплексная оценка, корпусный контент-анализ, мотивация, профессионализм.*

Keywords: *Civil service, comprehensive assessment, corpus based content analysis, motivation, professionalism.*

Вопросы качества государственного управления в условиях глобальных социально-экономических вызовов, с которыми столкнулась в последние годы Российская Федерация, приобрели особую актуальность. В то же время, критерии оценки эффективности государственной службы до настоящего времени не получили однозначной трактовки ни в научной среде, ни в практическом применении [см., например, 1, 2, 3, 4, 5].

В Республике Саха (Якутия) в 2015 г. была проведена комплексная оценка профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти категории «руководители», то есть тех, кто непосредственно осуществляет государственное управление. При подготовке методики был использован Методический инструментарий, разработанный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Порядок проведения оценки разработан коллективом авторов при участии Департамента кадровой политики, государственной и муниципальной службы Администрации Главы и Правительства Республики Саха (Якутия) и Института управления при Главе Республики Саха (Якутия).

Оценка проводилась в 4 этапа. На первом осуществлялось тестирование на знание Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Саха (Якутия), Трудового, Бюджетного, Гражданского кодексов Российской Федерации, федерального и республиканского законодательств о государственной гражданской службе, антикоррупционного законодательства, Регламента Правительства Республики Саха (Якутия), а также вопросов по информационным технологиям, русскому языку, основам делопроизводства. Второй этап – психологическое тестирование для выявления, анализа и оценки компетенции и потенциала развития личностно-профессиональных качеств. Третий этап заключался в выполнении оцениваемым эссе на тему «Команда Якутии – развитие ради республики», которое направлялось для оценки экспертной группе. И, наконец, на

заключительном этапе оцениваемые проходили очное собеседование с членами экспертной группы и комиссии по оценке.

Всего в оценке участвовали 126 госслужащих, однако, в полном объеме процедуру прошли 123, в том числе 72 мужчины (58,5%) и 51 женщина (41,5%). Распределение оцениваемых по полу, возрасту и стажу государственной службы представлено в таблице 1.

Таблица 1

Распределение оцениваемых государственных служащих по полу, возрасту и стажу государственной службы

Возраст/стаж гос. службы	**мужчины**		**женщины**		**итого**
	Всего	**%** (от общего числа мужчин)	**Всего**	**%** (от общего числа женщин)	
30 – 40 лет	**28**	**38,9**	**6**	**11,8**	34
до 1 года	1	3,6	0	0	1
от 1 до 3 лет	6	21,4	2	33,3	8
от 3 до 5 лет	3	10,7	0	0	3
от 5 до 10 лет	11	39,3	1	16,7	12
более 10 лет	7	25,0	3	50,0	10
От 41 года до пенсионного возраста	**30**	**41,7**	**24**	**47,1**	54
до 1 года	1	3,3	1	4,2	2
от 1 до 3 лет	1	3,3	1	4,2	2
от 3 до 5 лет	2	6,7	1	4,2	3
от 5 до 10 лет	7	23,3	1	4,2	8
более 10 лет	19	63,3	21	87,5	40
Старше пенсионного возраста	**14**	**19,4**	**20**	**39,2**	34
до 1 года	0	0	1	5,0	1
от 1 до 3 лет	2	14,3	2	10,0	4
от 3 до 5 лет	1	7,1	0	0	1
от 5 до 10 лет	0	0	4	20,0	4
более 10 лет	11	78,6	13	65,0	24
Итого:	**72**	**100**	**51**	**100**	**123**
до 1 года	2	2,8	2	3,9	4
от 1 до 3 лет	9	12,5	5	9,8	14
от 3 до 5 лет	6	8,3	1	2,0	7
от 5 до 10 лет	18	25,0	6	11,8	24
более 10 лет	37	51,4	37	72,5	74

Источник: данные комплексной оценки профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти категории «руководители».

Очевидно, что категорию «руководители» занимают опытные государственные служащие, имеющие стаж работы в органах исполнительной власти от 5 лет и больше и, соответственно, достигшие возраста старше 40 лет. Коэффициент ковариации Пирсона (0,946) подтверждает наличие положительной корреляции между полом и стажем работы, то есть для женщин необходима большая продолжительность работы для продвижения. В то же время, между полом и возрастом подобной корреляции не отмечается (коэффициент ковариации Пирсона равен -0,151).

Большинство оцениваемых имели опыт работы в других организациях (78%), в том числе в муниципальных образованиях – 37,4% от общего числа оцениваемых, в производственной сфере – 28,5%, в государственных учреждениях – 18,7%. В среде молодых руководителей выявилась наибольшая доля опыта работы в производстве (41,2% от общего числа имевших опыт работы в других отраслях экономики), из общего числа руководителей муниципальных образований старшего возраста 40% – это служащие в возрасте от 41 года до пенсионного возраста и 58,8% – служащие старше пенсионного возраста.

Образовательный уровень оцениваемых служащих высок (табл. 2). Большинство руководителей имеют второе высшее образование (56,1%), в том числе по специальности «государственное и муниципальное управление» (27,6%). 17 оцениваемых (13,8%) имеют ученую степень кандидата наук, 2 руководителя – ученую степень доктора наук. Образовательный уровень мужчин в среднем выше, чем женщин, однако, среди руководителей, имеющих ученую степень, число женщин выше.

Таблица 2

Распределение оцениваемых государственных служащих по образованию, возрасту и полу

	Имеют второе высшее образование		**В том числе по специальности «ГиМУ»**	
	мужчины	**женщины**	**мужчины**	**женщины**
30 – 40 лет	10	3	5	1
От 41 года и до пенсионного возраста	21	17	12	8
Старше пенсионного возраста	8	10	3	5
Всего:	39	30	20	14
В % от общего числа оцениваемых соответствующего возраста и пола				

30 – 40 лет	35,7	50,0	17,9	16,7
От 41 года и до пенсионного возраста	70,0	68,0	40,0	32,0
Старше пенсионного возраста	57,1	50,0	21,4	25,0
В % от числа оцениваемых соответствующего пола				
30 – 40 лет	13,9	5,9	6,9	2,0
От 41 года до пенсионного возраста	29,2	33,3	16,7	15,7
Старше пенсионного возраста	11,1	19,6	4,2	9,8
	54,2	41,7	27,8	19,4

Источник: данные комплексной оценки профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти категории «руководители».

Итоги оценки руководителей республиканских органов исполнительной власти оказались неоднозначными. Средний балл, набранный в ходе первых двух этапов, которые условно можно назвать техническими, составил 71,75 при проходном уровне в 70 баллов (рис. 1). Уровень знания законодательства был оценен на 73,62 балла, знание делопроизводства – 60,24 балла. Эти результаты позволяют утверждать, что в целом государственные служащие, занимающие должности категории «руководители», обладают знаниями и навыками, необходимыми для выполнения своих обязанностей.

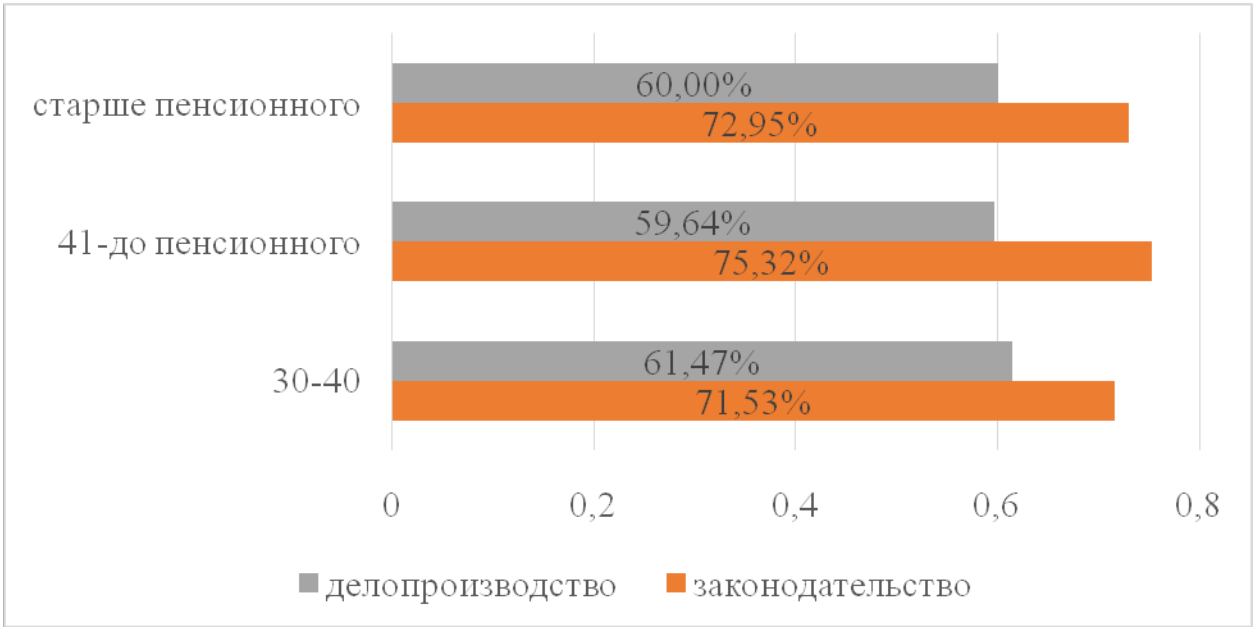


Рис. 1. Оценка уровня квалификации государственных служащих категории «руководители» в разрезе возрастных групп

Молодые руководители показали в среднем более высокий уровень владения навыками делопроизводства, в то время как служащие старших возрастных групп лучше владеют законодательством. Наивысшую квалификацию показали служащие со стажем работы более 20 лет, что вполне закономерно (рис. 2): эти руководители были свидетелями, а зачастую и непосредственными инициаторами правовых новелл и инноваций в делопроизводстве. Наименьшей оказалась квалификация работников со стажем от 1 до 5 лет, причиной этого может быть быстрый карьерный рост: государственный служащий не успевает получить необходимые навыки в ходе профессиональной социализации, как назначается на руководящую должность, где у него нет возможности заниматься саморазвитием в силу высокой занятости и напряженности работы.

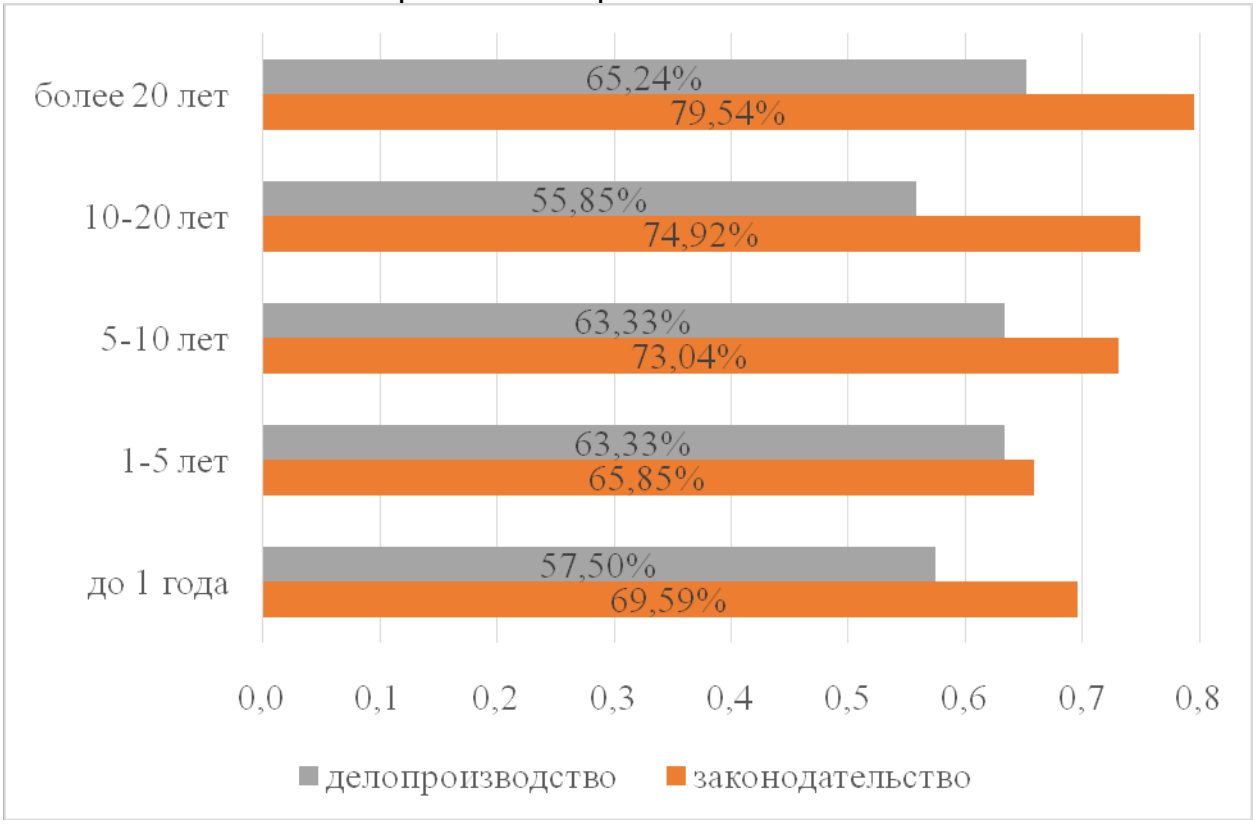


Рис. 2. Оценка уровня квалификации государственных служащих категории «руководители» по стажу

Подтверждением вышеизложенного может служить то, что руководители, имеющие опыт работы в других организациях и стаж государственной службы от 1 до 5 лет, показали результаты ниже, чем те, которые имеют только опыт государственной службы (71,72 балла и 74,63 балла, соответственно).

Эссе, представленные оцениваемыми государственными служащими, были проанализированы методом корпусного контент-анализа с применением программы UAM CorpusTool 3.0 [6]. Единицами анализа были ключевые слова, характеризующие важность для респондента определенных понятий. Их анализ позволил выявить мотивационные установки оцениваемых служащих. В качестве таких понятий были определены:

- понятие «эффективность» – частотность его упоминания позволяет определить готовность служащего достигать поставленных целей и добиваться необходимого результата; ключевые слова: эффективность, эффект, результат, итог;

- понятие «процесс» определяет направленность служащего на строгое соблюдение процедурных мероприятий; ключевые слова: процесс, развитие, работа, труд;

- понятие «ответственность» характеризует предрасположенность служащего к принятию на себя ответственности за принимаемые решения; ключевые слова: ответственность, решение;

- понятие «право» определяет, руководствуется ли служащий в своей деятельности установленными законодательными нормами; ключевые слова: право, закон, указ, постановление, норма;

- понятие «экономика» определяет, мотивирован ли оцениваемый на достижение экономических показателей; ключевые слова: экономика, бюджет, доход, инвестиции;

- понятие «республика» демонстрирует заинтересованность служащего в решении вопросов республиканского значения; ключевые слова: республика, Якутия, Саха, РС(Я);

- понятие «я» определяет мотивацию оцениваемого на решение личных проблем; ключевые слова: я, мое, себя, личность;

- понятие «население» характеризует мотивацию оцениваемого к работе с гражданами; ключевые слова: житель, население, гражданин, народ.

Комплексный сопоставительный анализ антагонистических понятий (эффективность, процесс и ответственность; право и экономика; республика, я и население) позволяет более полно описать три основных мотивации: ориентирован ли служащий на достижение результата или на процесс, проявляет ли он в своей работе инициативу или склонен полагаться на формализацию и рутинизацию деятельности, а также руководствуется ли служащий в своей деятельности интересами общества или личными мотивами, ориентирован ли он на взаимодействие с гражданами, открытость. Обобщенные результаты комплексной оценки профессиональных и личностных качеств позволяют сделать следующие выводы.

Средняя частотность упоминания понятия «эффективность» составила 5,64 слова на 1000, понятия «процесс» – 27,88 слов, понятия «ответственность» – 5,70 (табл. 3), что свидетельствует о приоритете для руководителей органов исполнительной власти процесса выполнения деятельности, а не результата работы. Более ориентированы на результат служащие, имеющие опыт работы более 20 лет (7,17), а готовность к принятию ответственности чаще демонстрируют руководители со стажем от 1 до 5 лет (6,72).

Таблица 3

Распределение результатов контент-анализа эссе в отношении мотива достижения по стажу государственной службы, частотность на 1000 слов

стаж гос. службы	эффективность	процесс	ответственность
до 1 года	5,49	29,43	3,89
от 1 до 5 лет	6,24	29,52	6,72
от 5 до 10 лет	5,24	25,68	4,73
от 10 до 20 лет	5,00	28,73	5,99
более 20 лет	7,17	26,30	5,39

Источник: данные комплексной оценки профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти категории «руководители».

Таким образом, государственные служащие, занимающие должности категории «руководители», выполняя свои должностные обязанности, более заинтересованы в выполнении процессуальных действий, а не достижении результата. Готовность принимать на себя ответственность увеличивается с ростом опыта, но в целом остается достаточно небольшой.

Категория «право» упоминается в эссе крайне редко – в среднем 2,34 слова на 1000, среди служащих с опытом государственной службы более 20 лет максимальное количество раз – 3,44 слова на 1000. Руководители со стажем государственной службы менее 10 лет практически не упоминают эту категорию, что позволяет сделать вывод о низкой правовой культуре. Это подтверждается и результатами теста на знание законодательства (28,5% не набрали минимального проходного балла). Частотность упоминания категории «экономика» существенно выше – в среднем составляет 7,17 слов на 1000. На достижение экономических показателей в наибольшей степени ориентированы руководители со стажем более 20 лет, а также со стажем менее 1 года.

Категория «республика» упоминается служащими чаще всего – средняя частотность составляет 35,87 слов на 1000. При этом, ориентация на общественные интересы возрастает с опытом работы (табл. 4). Однако если проанализировать частотность упоминания категории «население», то можно сделать вывод, что руководители, не имеющие опыта государственной службы, более ориентированы на удовлетворение потребностей граждан, в то время как те, кто давно занят в системе государственного управления, приоритетом считают интересы государства.

Таблица 4

Распределение результатов контент-анализа эссе в отношении мотива цели деятельности по стажу государственной службы и возрасту, частотность на 1000 слов

	республика	**я**	**население**
Стаж работы			
до 1 года	16,28	7,32	20,75
от 1 до 5 лет	32,28	6,80	8,21
от 5 до 10 лет	33,80	5,71	8,76
от 10 до 20 лет	35,31	8,41	10,06
более 20 лет	46,98	6,48	8,64
Возраст			
30 – 40 лет	30,19	8,41	8,51
от 41 года и до пенсионного возраста	37,96	6,57	9,15
старше пенсионного	38,18	7,16	9,56

Источник: данные комплексной оценки профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти категории «руководители».

Личностные эгоистические интересы в наибольшей степени характерны для руководителей с опытом работы от 10 до 20 лет (8,41 слов) и неимеющих стажа государственной службы (7,32 слов). Это объясняется возрастными приоритетами: как правило, это руководители младшей возрастной группы (от 30 до 40 лет), которые испытывают потребность в обеспечении как своего материального благосостояния, так и карьерного продвижения. Это люди, еще не закрепившие свой социальный статус, а потому сосредоточенные на личностных достижениях.

Таким образом, мотивация государственных служащих категории «руководители» зависит от стажа работы в органах исполнительной власти (коэффициент ковариации Пирсона составляет 0,098) и от возраста служащих (-0,012). Мотивация работников, не имеющих опыта государственной службы, в наибольшей степени соответствует установкам «нового государственного менеджмента» [7], в своей работе они осторожны, опасаются принимать на себя ответственность, более всего озабочены формой, а не содержанием деятельности, но, в то же время, мотивированы на личностные достижения. Работники со стажем от 1 до 5 лет свободнее и инициативнее в своей деятельности, они осознают свой высокий социальный статус как лиц, осуществляющих государственное управление, однако, в то же время, они склонны к закрытости, не желая афишировать результаты своей деятельности, а тем более подвергаться контролю.

Наиболее спорной является мотивация служащих, имеющих опыт государственной службы от 5 до 10 лет. Эти чиновники не готовы принимать

на себя ответственность, не мотивированы к достижению результатов и не ориентированы на личные достижения. Они не сосредоточены на трудовом процессе, можно сказать, что в наибольшей степени их интересует достижение экономикой формальных показателей, в том числе в ущерб интересам республики и населения.

Работники, начавшие свою деятельность в органах исполнительной власти более 20 лет назад, то есть до начала административной реформы, демонстрируют высокую мотивацию на достижение результатов в их экономическом выражении, и, в то же время, они более ориентированы на статусные мотивы. Это руководители, которые в полной мере осознают и используют свои властные полномочия, знают законодательство и умеют использовать процедурные нормы для достижения экономических показателей. Государственные служащие, поступившие на работу в органы исполнительной власти в период проведения административной реформы (более 10 лет назад), в наименьшей степени заинтересованы в достижении конкретных результатов, но наиболее мотивированы на получение личностных преимуществ, что, возможно, является следствием высокой стрессогенности их опыта государственной службы.

Итак, методика комплексной оценки, предложенная Администрацией Главы и Правительства Республики Саха (Якутия), позволяет не только выявить знания и практические навыки государственных служащих, но и выявить мотивационные установки, которыми они руководствуются в своей деятельности. Опыт проведения оценки позволяет сделать вывод о высоком трудовом потенциале руководителей республиканских органов исполнительной власти, который не реализуется в полной мере. Разработанные рекомендации позволят скорректировать кадровую политику в республике в целях повышения эффективности государственного управления.

Литература и источники:

1. *Кобзаненко, В. А. Социальная эффективность государственной службы как критерий оценки государственного управления / В. А. Кобзаненко // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Выпуск 3: Тезисы докладов и сообщений научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону, 1998. – 220 с.*
2. *Оболонский, А. В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) / А.В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 145 – 170.*
3. *Пилюгина, Т. А. Факторы стимулирования профессиональной деятельности государственных служащих как средство повышения эффективности государственной службы [Электронный ресурс] / Т. А.*

Пилюгина, О. В. Киселева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – Выпуск № 40. Октябрь. –.– Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk__40._oktjabr_2013_g._/ problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/pilyugina_kiseleva.pdf с. 32-40 (Дата обращения: 15.01.2015)

4. Привалова, С. В. Основные принципы функционирования государственной службы России и проблемы повышения ее эффективности / С. В. Привалова. – М. : РАГС, 1999. – 90 с.

5. Эффективность государственного управления: сборник / под общ. ред. С. А. Батчиковой, С. Ю. Глазьевой. – М. : Фонд "За экономическую грамотность" и др., 1998. – 846 с.

6. Rubtcova M., Pavenkov V., Pavenkov O., Vasilieva E. Representation of trust to public service in Russian newspapers during election time: corpus-based content analysis in public administration sociology // Mediterranean Journal of Social Sciences. – 2015. – Vol. 6.– № 4S1. – P. 436 – 444.

7. Красильников, Д. Г., Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance / Д. Г. Красильников, О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. – № 2. – С. 47.