

Е. Ю. Акимова

Анализ противоречий государственной службы как профессиональной деятельности

В статье проведен анализ нормативно-правовых документов, регламентирующих функционирование системы государственной службы РФ и профессиональную деятельность государственных служащих. Раскрыта противоречивость государственной службы как профессиональной деятельности.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, противоречия.

E. Ju. Akimova

An analysis of the contradictions of public service as a professional activity

The article analyzes the legal documents governing the operation of the Public Service of the Russian Federation and professional activities of public servants. Reveals the contradiction of public service as a career.

Keywords: public service, civil servant, a contradiction.

Любой вид профессиональной деятельности на этапе овладения им представляет собой достаточно сложную, выдвигает барьеры и препятствия, предъявляет определенные требования к человеку. Преодоление разрыва между этими требованиями и возможностями субъекта обеспечивает развитие его профессионально важных качеств, рост мастерства, адаптацию к осваиваемой деятельности и овладение ею. Но все аспекты и особенности деятельности раскрываются лишь в процессе ее выполнения.

С увеличением профессионального опыта становятся очевидными в том числе и внутренние противоречия, заложенные в самой деятельности. Анализ нормативных документов, статистических данных, результатов опроса государственных служащих и эмпирических наблюдений раскрывает неоднозначность и противоречивость государственной службы как профессиональной деятельности.

Отчетливо просматривается двойственность положения, которое государственные гражданские служащие занимают в социальной структуре общества: с одной стороны, они выполняют посреднические функции между государством и обществом, обслуживают интересы как первого, так и второго, с другой стороны, в руках государственных служащих находятся реальные властные полномочия, способные влиять на качество жизни общества в целом и каждого отдельного его члена.

С точки зрения населения, государственный служащий – субъект, наделенный властью, занимающий относительно высокое положение в иерархической структуре общества. Но само понятие «служащий» указывает, напротив, на некое подчиненное положение. В. Даль, определяя слово «служить», подчеркивает такие качества человека, как «годиться, быть пригодным, полезным, нужным; быть орудием, средством для достижения цели». Особо отмечая нахождение на государственной либо общественной службе, указывает на то, что подобный служащий «занимает место с известными обязанностями, состоит на / при должности» [3].

Служащий государственного органа выступает как бы в двух ипостасях: с одной стороны, он является своего рода посредником между государством и обществом, говоря точнее – между теми, кто возглавляет государство (определяет его политику в различных сферах жизнедеятельности членов общества), и непосредственными исполнителями, а с другой – является связующим звеном управленческой цепочки внутри самой системы. При этом система государственной службы, «несвободная от противоречия между устаревшими средствами управленческой деятельности и объективными требованиями современного этапа развития российского общества, декларации своей приверженности общедемократическим ценностям, провозглашение их в качестве базовых ориентиров развития общества» [7, с. 15], тяготеет к авторитарным методам и

средствам социального управления, информационной закрытости, «непрозрачности». При этом цели, которые достигаются указанным образом, часто не соответствуют интересам, высказываемым населением. Это обостряет еще одно противоречие, чрезвычайно важное для имиджа государственного служащего. Наряду с высокой оценкой престижности данного вида профессиональной деятельности, у населения формируется негативный образ чиновника.

Объективный, внешний по отношению к личностным особенностям, характер указанного противоречия подтверждает и М. М. Долгиев, указывая на то, что, наряду с задачами обеспечения правовой и социальной защищенности населения, перед государственными служащими отчетливо стоит задача экономии материальных ресурсов, что препятствует реализации отдельных решений и действий.

Обязательная нормативная регламентация труда государственных гражданских служащих, с одной стороны, и необходимость присутствия в нем творческого начала, с другой, порождает одно из противоречий, возникающих между содержанием и формой труда рассматриваемой категории служащих. Противоречие это заключается в постоянном конфликте между необходимостью и потребностью принимать самостоятельные, иногда рискованные, решения в области государственного управления и обязанностью соблюдать формально установленные нормы должностного регламента и служебного контракта.

Диспропорция возрастного и полового состава управленцев, частые реорганизации и неоправданные увольнения государственных служащих, служебный рост госслужащих в большей степени зависят от личных оценок их деятельности руководителями, а преобладание управленцев с непрофильным образованием, несбалансированный профессиональный состав служащих определяются из-за оттоком специалистов в коммерческие структуры (Яacobсон, 2002; Бойков, 2003; Шуваева, 2005; Субочев, 2005; Долгополова, 2007; Зиновьева, 2007 и др.).

Численность государственных служащих, занятых в федеральных органах исполнительной власти, то есть в органах, непосредственно осуществляющих государственное управление, в несколько раз превышает их численность в других федеральных органах государственной власти, что предопределяет одновременно и количественную и качественную связь между понятия-

ми «государственная гражданская служба» и «исполнительная власть».

Профессиональная деятельность государственного служащего является уникальной и достаточно неоднозначной в плане самореализации личности. С одной стороны, выполнение профессиональных обязанностей должно быть основано на высоких нравственных принципах, зрелой личностной позиции, требующей инициативности и высокого уровня компетенции государственного служащего. С другой стороны, особый социальный статус, привилегированное положение и жесткое нормативное должностное регулирование – достаточно мощные внешние приоритеты, зачастую способные повлиять на выбор места работы («престижно», «обеспеченно», «перспективно») и, соответственно, эффективность профессиональной деятельности государственных служащих. С этой точки зрения, профессиональная деятельность государственных служащих обладает уникальными противоречивыми свойствами, лежащими между «хочу» и «надо», «могу» и «стремлюсь» и их противоположностями.

В сферах, где определяющим для деятельности выступает ее творческий характер, именно субъективность детерминирует результат и тем самым карьеру, понимаемую как процесс реализации субъективности индивида. Иначе обстоит дело с карьерой государственных служащих. Они включены в объективно существующую систему, которая создана для получения заранее определенных (не самими служащими) результатов путем выполнения заранее определенных (не самими служащими) функций. Это значит, что здесь первична не субъективность индивида, а функции. Государственный служащий – инструмент осуществления этих функций. Существующая система служебного продвижения и социальной защиты государственных служащих не способствует формированию у них интереса к повышению качества своего труда.

В основе карьерного роста государственного служащего должны лежать успехи, достижения в сфере его профессиональной деятельности. В условиях проводимых реформ органы государственной власти, их кадровый аппарат находятся в постоянном изменении. Смена психологических установок в сфере управления требует от государственных служащих высокого профессионализма и заинтересованности в эффективности своей деятельности. Но в действительности так дело обстоит не всегда: зачастую карьерный рост

того или иного государственного служащего связан не с его успехами на профессиональном поприще (успехи могут оказаться скромными или даже отсутствовать вовсе), а с другими факторами. Например, с конкретной политической ситуацией, с вхождением в «команду», которая занимает высокие позиции в иерархии власти, с тем, что кадровая политика в том или ином ведомстве строится на личной преданности, землячестве, фаворитизме.

В настоящее время ярко высветилось противоречие между востребованностью высокого уровня развития индивидуальных и социальных качеств личности в их гармоничном единстве, необходимостью осознания индивидуальных и социальных смыслов жизни, с одной стороны, и усиливающейся тенденцией к доминированию индивидуализма в поведении и образе жизни людей, с другой. В связи с этим особый интерес представляет противоречие между категориями общественного и индивидуального в структуре личности государственного служащего.

Следующее противоречие состоит в формировании достаточно сложного соотношения между такими категориями, как «размер денежного содержания государственного гражданского служащего» и «степень общественно-полезной значимости труда государственного гражданского служащего», и в возникновении на этой основе субъективных и зачастую искаженных представлений о желаемом и реальном уровне их заработной платы. Этому содействует и непрозрачность доходов государственных служащих, отсутствие на данный момент общедоступной информации о реальной величине их заработной платы и ее составляющих.

Согласно результатам многочисленных исследований, цели и установки государственной службы не всегда соответствуют жизненным принципам управленца (Рудой, 2005; Субочев, 2005 и др.). Одна из основных причин такого несоответствия заключается в низкой мотивации и ориентации личности государственных служащих не на содержание труда, а на получение высокого социального статуса, властных полномочий, материального благополучия и социальной защищенности.

Основными ценностными приоритетами личности государственного служащего являются материально-прагматические ориентиры (Бойко, 2003), их отношение к государственной службе можно определить стремлением решить собственные проблемы и затруднения.

По данным О. В. Фаллера [10], лишь 32 % государственных служащих называют главной целью своей деятельности благо общества и государства. 51 % чиновников отдает предпочтение деньгам перед властью, в то же время 40 % чиновников, отдавших предпочтение власти, ценят в ней не возможность использовать ее во благо общества и государства, а как средство достижения личного благополучия и высокого социального статуса (исследование Уральской академией государственной службы) [5, 6, 8].

По признанию авторов, констатирующих кризис государственной службы, такие ценностные приоритеты явились причиной распространения характерных для государственных служащих девиаций служебного поведения: формализм, двоемыслие, имитация активной деятельности, проявление непродуктивных психологических защит, стереотипизация поведения и т. п. (Бойков, 2003; Бояркин, 2005, 2007; Якобсон, 2002). Согласно этим данным, профессиональная эффективность государственных служащих достаточно низка.

В практике функционирования государственной службы можно встретить нецелесообразное стремление ликвидировать недостаток профессионализма и компетентности служащих увеличением их штата, а не совершенствованием их профессиональной подготовки и не оптимизацией кадровой работы по тщательному отбору и подбору государственных служащих.

С точки зрения профессиографической модели, выявленные для государственных служащих особенности личности блокируют выполнение планирующей, регулирующей, контрольно-учетной, инновационно-исследовательской деятельности и самоуправления. Профессионально важные качества и содержание этих направлений противостоят выявленным особенностям личности государственных служащих. Еще одно негативное явление государственной службы связано с диффузией ценностей и целей. В большинстве случаев служащие не могут дать однозначные ответы на вопрос об основных целях деятельности исполнительного органа.

По данным экспертного опроса, проведенного В. А. Пызиным [9], профессиональная карьера у большинства госслужащих связана преимущественно с субъективными стремлениями занять достойное место в обществе (48 % утверждений), с перспективой профессионального роста (37 %), желанием иметь стабильный заработок (35 %), стремлением реализовать себя в управленческой

деятельности (30 %). Однако по результатам социологического опроса самих госслужащих реальная картина о характере мотивации профессиональной карьеры существенно отличается от вышеуказанной. Явно доминирующим мотивом в этом отношении является гарантия постоянной работы и стабильность положения (43,2 % опрошенных), стремление реализовать себя в профессиональной деятельности (27,3 %), желание обеспечить устойчивую перспективу для дальнейшего роста (13 %).

Исследования М. Ю. Бояркина [1] показывают, что, несмотря на цели и предназначение государственной службы, «служащих ради привилегий» (по мотивационным особенностям, направляющим профессиональную деятельность) явное большинство (56,92 %). Это соотношение ярко иллюстрирует и в некоторой степени объясняет те проблемы, с которыми столкнулась государственная служба на современном этапе, и обуславливает еще одно противоречие, заключающееся в противопоставлении принципов и функционального назначения государственной службы системе ценностей действующих государственных служащих.

Субъективно низкий уровень материального вознаграждения служащих и, вместе с тем, отчетливая тенденция повышения значимости именно материальных мотивов и стимулов, наряду со снижением значимости моральных, обуславливает снижение качества их труда, создает благоприятную среду для проявления коррупции.

Нами проведено анкетирование сотрудников Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ярославской области в Ярославле и Рыбинске – слушателей факультета профессиональной подготовки и переподготовки филиала ГОУ ВПО ВВАГС в г. Рыбинске Ярославской области. Выборку составили 72 человека (61 женщина, 11 мужчин), средний возраст 43,2 года. Целью анкетирования было выяснение мнений государственных служащих об особенностях организации и условий профессиональной деятельности, о субъективных представлениях ее внешней оценки (потребителями услуг, населением, обществом в целом).

Анализ результатов анкетирования позволил выявить представления государственных служащих о типичных противоречиях своей профессиональной деятельности.

100 % опрошенных отметили в качестве основного противоречия несопоставимость трудо-

вых затрат и размера оплаты труда (вознаграждения за затраченные усилия). На втором месте по значимости и частоте упоминания – противоречие между требованиями законодательства и возможностями его выполнения (75 % опрошенных). При этом 60 % респондентов отмечают несовершенство нормативной базы, которой регулируется их деятельность по реализации основных профессиональных задач.

56 % опрошенных отметили в качестве основного противоречия между целями своей деятельности (реализация функций государства, обеспечение жизнедеятельности общества) и их восприятием и оценкой самим государством и населением. Несмотря на очевидную ориентацию деятельности государственных служащих в интересах и государства, и общества в целом, ее объективно высокую значимость, наблюдается низкая оценка значимости содержания и результатов деятельности государством, отчетливая тенденция негативного отношения со стороны общества, клиентов и посетителей.

Значимыми являются и такие противоречивые условия деятельности, как недостаток информационной помощи и юридической поддержки (56 %); неравномерность и гетерохронность рабочей нагрузки, трудности планирования и соблюдения долгосрочных планов, искусственное сокращение сроков выполнения работы при увеличении затрат на подготовку и представление отчетов о проделанной работе (40 %), отсутствие взаимопонимания и нарушение единой стратегии профессиональной политики между вышестоящими и подконтрольными организациями, дублирование функций (40 %).

40 % респондентов отмечают ощущение устойчивой неудовлетворенности в процессе трудовой деятельности, связанное с отсутствием видимых, конкретных результатов работы при значительных трудовых усилиях и временных затратах. Для 32 % опрошенных свойственно противоречие между высокой удовлетворенностью своим профессиональным выбором, любовью к своей профессии и высокой неудовлетворенностью содержанием деятельности по решению профессиональных задач и ее результатами. Последнее можно объяснить тем, что функционирование системы государственной службы направлено на получение заранее определенных результатов путем выполнения заранее определенных функций. Причем, и результаты, и функции определены не самими субъектами труда. Очевидно противоречие между категориями об-

щественного и индивидуального в системе личности государственных служащих.

Обобщая результаты анкетирования, все означенные трудности и противоречия, на наш взгляд, можно объединить в три группы по предметному признаку. Таким образом, критериями для классификации выявленных особенностей профессиональной деятельности государственных служащих выступают: особенности организации труда, результаты труда и удовлетворенность ими, особенности законодательства и нормативной базы, определяющей профессиональную деятельность.

Выделенные первые две группы являются наиболее значимыми для респондентов (40 % отметили значимость и частоту встречаемости противоречий и трудностей, отнесенных нами именно к этим группам). Причем, говоря об особенностях удовлетворенности результатами труда, 26,7 % – указывают на несоответствие признаков моральной удовлетворенности, 13,3 % – материальной.

Подводя итог, отметим подтверждение рабочего предположения о том, что каждая деятельность содержит потенциальные закономерные противоречия, создающие трудности и препятствия на пути профессионального становления субъекта. Рассмотрение государственной службы как профессиональной деятельности позволяет выявить основной круг потенциальных трудностей, с которыми сталкивается поступающий на службу уже с момента профессиональной адаптации.

Решение указанных проблем возможно при надлежащей подготовке государственного служащего, развитии у него соответствующих профессиональной деятельности качеств, специальных профессиональных умений, а также через усовершенствование процедур профессионального отбора, подбора кадров для государственной службы, аттестации и психологического сопровождения государственных служащих на основе данных о специфике конструктивного и деструктивного профессионального и личностного развития служащего.

Библиографический список

1. Бояркин, М. Ю. Ценностно-мотивационная типология личности в сфере государственной службы [Текст] : дис. ... канд. психол. наук / М. Ю. Бояркин. – М., 2008. – 158 с.
2. Государственная гражданская служба Российской Федерации. Нормативно-правовые акты [Текст] / сост. В. Д. Граждан. – М. : КНОРУС, 2008. – 616 с.
3. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка (в 4-х томах) [Текст] / В. И. Даль. – М. : Русский язык-Медиа, 2008.
4. Долгиев Магомед Муратбекович. Особенности и стимулирование труда государственных гражданских служащих [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / М. М. Долгиев. – М., 2007. – 230 с.
5. Ксенчук, Е. В. Технология успеха [Текст] / Е. В. Ксенчук, М. К. Киянова. – М. : Дело ЛТД, 1993.
6. Кудрявцев, Т. В. Психология профессионального обучения и воспитания [Текст] / Т. В. Кудрявцев. – М., 1986.
7. Морозков, С. В. Социальные факторы профессионально-трудовой деятельности государственных служащих [Текст] : дис. ... канд. социол. наук / С. В. Морозков. – М., 1999. – 160 с.
8. Орел, В. Е. Психологическое изучение влияния профессии на личность [Текст] / В. Е. Орел // Реферативный сборник избранных работ по грантам в области гуманитарных наук. – Екатеринбург, 1996. – С. 113–115.
9. Пызин, В. А. Профессиональный выбор и отбор персонала управления [Текст] / В. А. Пызин. – М., 1996.
10. Фаллер, О. В. Акмеологическая диагностика потенциала карьерного роста государственного служащего [Текст] : дис. ... канд. психол. наук / О. В. Фаллер. – М., 2008. – 206 с.
11. Федеральный Закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст. – М. : 2008.
12. Федеральный Закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» [Текст] : офиц. текст. – М. : 2003.