

DOI: 10.12731/2218-7405-2014-3-15

УДК 35.08

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПРОСНЫХ МЕТОДОВ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ

Куликова Д.Н., Овчаренко Р.К.

В статье представлены результаты пилотажного исследования эффективности работы кадровой службы государственного органа, которое проведено в рамках проверки соблюдения законодательства о государственной гражданской службе в одном из министерств Ростовской области.

Обосновывается целесообразность использования опросных методов в рамках осуществления вневедомственного контроля в системе управления государственной гражданской службой.

Цель: апробация возможности внедрения опросных методов в процесс вневедомственного контроля, осуществляемого в рамках управления государственной гражданской службой

Метод проведения работы: при разработке статьи использованы теоретические методы анализа и синтеза, сравнения, обобщения, системного подхода, так и эмпирические методы – письменный опрос (анкетирование).

Результаты: подтверждение возможности внедрения методов прикладной социологии в технологию осуществления вневедомственного контроля за соблюдением законодательства о государственной службе.

Область применения результатов: управление государственной гражданской службой.

Ключевые слова: управление; система; гражданская служба; вневедомственный контроль; оценка; кадровая работа; прикладное социологическое исследование.

USING OF QUESTIONNAIRE METHODS IN THE CIVIL SERVICE MANAGEMENT

Kulikova D.N., Ovcharenko R.K.

This article presents pilot research findings for effectiveness of governmental body human resources work made to control observation of the Civil Service Law at one of the executive bodies of the Rostov Region.

This article proves appropriateness of answering methods to execute extradepartmental control of observation of the Civil Service Law.

Purpose: approbation of possibility to implement questionnaire methods into extradepartmental control technology of the state civil service system

Method of work: both theoretical methods of analysis and synthesis, comparison, generalization, system approach, and empirical methods (questionnaire method) were used to develop this article.

Findings: confirmation of the possibility of introducing implementation of applied sociology methods into the technology of extradepartmental control for observation of the civil service legislation

Area of findings application: civil service management.

Key words: management, system, Civil Service, extradepartmental control, estimation, personnel management, applied sociological research.

Успешное формирование системы управления государственной службой Российской Федерации является одним из важных условий повышения результативности государственного аппарата России. Это невозможно без осуществления объективного, независимого и эффективного вневедомственного контроля за соблюдением законодательства о государственной службе.

Сущность контроля в государственном управлении заключается в том, что уполномоченный орган государственной власти выявляет существующие отклонения от законности в деятельности объектов, принимает меры по их устранению, восстанавливает нарушенные при этом права и законные интересы служащих или граждан, привлекает виновных к ответственности и не допускает возникновения нарушений законности и дисциплины в будущем.

Главным же предназначением вневедомственного контроля в сфере государственной службы является наблюдение за действующими специальными нормами (нормами, регламентирующими институт государственной службы) в деятельности государственных органов с целью их единообразного применения и исполнения. [7]

В 2013 году завершен срок действия федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной гражданской службы (2009-2013)» [4]. При этом однозначно утверждать о создании системы управления государственной службой Российской Федерации не представляется возможным, не определен единый федеральный орган по управлению государственной службой.

Под управлением государственной гражданской службой можно понимать воздействие государства в лице его должностных лиц и (или) специализированных государственных органов на государственную гражданскую службу для достижения обозначенных субъектом целей. Это воздействие направлено, прежде всего, на отношения, связанные с поступлением на гражданскую служ-

бу (отбор кадров, формирование и использование кадрового резерва), ее прохождением (дополнительное образование, проведение аттестаций и квалификационных экзаменов, ведение реестров служащих и др.), организацией функционирования этого института (формирование организационных структур государственных органов, оптимизация их штатной численности, обеспечение открытости гражданской службы и т.п.), а также формированием его внешнего имиджа. [5]

Под управлением гражданской службой можно понимать не только воздействие субъекта управления на управляемый объект – государственную гражданскую службу, но и на самого себя, т.е. когда субъект управления становится одновременно и его объектом. [6]

В настоящее время на федеральном уровне отдельные вопросы регулирования кадровой политики, полномочия по проведению государственной политики в области государственной службы, контролю за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ по вопросам государственной службы возложены на управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров [1]. Подготовку предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной службы Российской Федерации, рассмотрение предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной службе, сбор материалов по вопросам реформирования и развития государственной службы осуществляет комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров [2].

В субъектах Российской Федерации сложились различные практики формирования системы управления гражданской службой, однако, как правило, в большинстве регионов организационная структура управления системой государственной службы не определена, функции органа управления по вопросам

государственной службы (координация работы кадровых служб, методическая работа по внедрению новых кадровых технологий, обеспечение прозрачности и объективности конкурсных процедур, внутриведомственный контроль за соблюдением законодательства) выполняются различными структурами.

При этом в Ростовской области еще в 2005 году сформирован орган по управлению государственной гражданской службой - Ведомство по управлению государственной службой Ростовской области, на которое возложены функции по осуществлению вневедомственного контроля за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе. Ведомство учреждается Законодательным Собранием Ростовской области и не входит в систему органов государственной власти. Объективность вневедомственного контроля обеспечивается структурной неподчиненностью субъекта контроля – Ведомства и объектов контроля – органов государственной власти Ростовской области [3].

За время функционирования Ведомства - определена и отработана процедура осуществления вневедомственного контроля за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе. При этом обратим внимание, что такой контроль фактически осуществляется путем проверки деятельности кадровых служб региональных органов власти этого субъекта РФ. Анализируя процедуру подобной проверки, имеет смысл рассмотреть возможность и целесообразность использования при ее проведении опросных методик в целях изучения мнений государственных служащих о качестве работы кадровых служб.

Такой подход был положен в основу попытки внедрения опросных методов в технологию проведения проверок соблюдения законодательства о государственной гражданской службе в государственных органах субъекта РФ, которая в качестве пилота была предпринята авторами статьи в феврале-марте 2013 года в рамках проверки соблюдения законодательства о государственной

гражданской службе, проводимой Ведомством по управлению государственной гражданской службы Ростовской области в одном из государственных органов Ростовской области.

В рамках проверки была сформулирована задача выявить уровень удовлетворенности работников проверяемого органа работой кадровой службы и сопоставить полученные оценки с результатами документальной проверки, проводимой работниками Ведомства.

В генеральную совокупность вошли 74 служащих – штатный состав сотрудников регионального министерства. Объем выборочной совокупности составил 38 человек. Ее репрезентативность обеспечена применением метода вероятностной систематической выборки, т.е. опрашивали каждого второго по списку личного состава.

В рамках проводимого пилотажного исследования была выдвинута гипотеза о том, что результаты документальных проверок Ведомства по управлению государственной службой Ростовской области в рамках вневедомственного контроля должны соответствовать оценке гражданскими служащими уровня работы кадровой службы органа власти.

Оценка производилась по следующим параметрам:

1. Оперативность и качество работы кадровой службы.
2. Работка кадровой службы в рамках процесса должностного регламентирования.
3. Уровень информационной, методической и организационной работы кадровой службы при подготовке к проведению аттестаций, квалификационных экзаменов и конкурсов на замещение вакантных должностей (на включение в кадровый резерв).
4. Влияние кадровой службы органа власти на развитие профессионального уровня гражданского служащего.

5. Влияние кадровой службы органа власти на карьеру гражданского служащего (развитие карьеры, планирование карьеры и т.п.).

6. Уровень информационной, методической, организационной работы кадровой службы органа власти в процессе представления гражданскими служащими сведений о доходах и имуществе.

7. Работа кадровой службы органа власти в целях предупреждения, профилактики коррупции, возникновения конфликта интересов.

8. Роль кадровой службы органа власти в обеспечении соблюдения прав гражданских служащих и реализации гарантий, предоставленных законодательством о государственной службе.

9. Общая оценка работы кадровой службы органа власти.

По итогам проведенного опроса получены следующие результаты.

Оценка оперативности и качества работы кадровой службы показала, что 55,56% респондентов оценили оперативность и качество работы кадровой службы при подготовке кадровой документации на «отлично», указав, что, кадровые документы оформляются в установленные сроки, качественно, с соблюдением предъявленных требований и своевременным информированием; 44,44% служащих оценили оперативность и качество работы кадровой службы при подготовке кадровой документации на «хорошо», указав, что кадровые документы оформляются, как правило, своевременно и качественно.

Такая позитивная тенденция нашла отражение и в материалах, подготовленных работниками Ведомства по итогам проверки.

Значительное большинство - 75 % - служащих считают, что им оказывается вся необходимая организационная, консультационная и методическая помощь в работе по регламентации их деятельности. Но при этом имеют место случаи, когда необходимая организационная, консультационная и методическая помощь недостаточна – данный факт отметили 16,67 % госслужащих. Кроме

того, 8,33 % служащих считают, что работа кадровой службы в этом направлении носит исключительно формальный характер. Консультационная и методическая помощь не оказывается.

Этот факт также нашел подтверждение в материалах проверки, в которых было отмечено, что должностные регламенты некоторых служащих содержат характерные недостатки, такие как:

- включены требования, противоречащие положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Областного закона Ростовской области от 26.07.2005 № 344-ЗС «О государственной гражданской службе Ростовской области»,

- отсутствует раздел с перечнем государственных услуг государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа,

- в большинстве регламентов отсутствуют требования к уровню знаний и навыков в области использования информационно-коммуникационных технологий,

- во всех должностных регламентах отсутствуют конкретные показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

При оценке уровня информационной, методической и организационной работы кадровой службы органа власти при подготовке к проведению аттестаций, квалификационных экзаменов и конкурсов на замещение вакантных должностей (на включение в кадровый резерв) ситуация распределилась следующим образом:

75 % респондентов считают, что их своевременно информируют о времени и дате заседаний аттестационной, конкурсной комиссий, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и в полном объеме получают

всю необходимую консультационную, методическую, организационную помощь;

22,22 % служащих отметили, что их, как правило, информируют о времени и дате заседаний аттестационной, конкурсной комиссий, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению.

Основное замечание при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей и по формированию кадрового резерва – использование тестирования и индивидуального собеседования как основных методов оценки профессиональных и личностных качеств. Проверяющие отметили, что не используются другие методы оценки, рекомендованные федеральным и областным законодательством.

66,67 % респондентов отметили, что кадровая служба проводит планомерную, системную работу по повышению профессионального уровня чиновников, регулярно организуются обучающие мероприятия, внедрен в практику индивидуальный план развития служащих и обеспечивается его реализация. Но 19,44 % служащих полагают, что их профессиональное развитие пока остается вне поля зрения кадровиков.

При этом 51,43% служащих считают, что кадровая служба не должна оказывать никакого влияния на их карьеру, карьера представляется результатом личных устремлений, знаний, навыков, опыта и результативности работы служащего, но не кадровой службы. Системность в планировании и непосредственном влиянии на карьеру госслужащих в работе кадровой службы видят 22,86 % служащих. Для 14,26% служащих карьера остается вне поля зрения кадровиков.

Оценка уровня информационной, методической, организационной работы кадровой службы органа власти, проводимой в процессе представления гражданами сведениями о доходах и имуществе показала, что 42,86%

служащих своевременно информированы о сроках подачи сведений, получают в полном объеме необходимую консультационную и методическую помощь. 31,43 % респондентов отметили, что их, как правило, информируют о сроках подачи сведений. 22,86 % служащих в соответствии с занимаемой должностью не обязаны представлять сведения о доходах и имуществе.

При оценке работы кадровой службы по предупреждению, профилактике коррупции, возникновению конфликта интересов только от 55,56% служащих были получены ответы, 44,44% респондентов с ответом затруднились.

Среди ответов обозначены следующие мероприятия:

- 5,56% - разъяснительные беседы по ознакомлению с изменениями в антикоррупционном законодательстве;

- 5,04% - информация на информационных стендах и сетевом диске с выдержками из законодательной базы;

- 3,36 % - разъяснительная работа сотрудников отдела кадров со специалистами министерства;

- 2,24% - совещания с показом фильма о противодействии коррупции;

- 1,68% - доведение содержания положений нормативно-правовых актов до сотрудников под роспись;

- 0,56% - участие в курсах повышения квалификации по теме: «Антикоррупционная политика государства».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что наряду с положительными результатами еще остается значительное количество проблемных вопросов, связанных с разработкой и внедрением механизмов противодействия коррупции на государственной службе, разработкой и совершенствованием современных кадровых, образовательных и информационных технологий на государственной службе.

В определении роли кадровой службы в обеспечении соблюдения прав гражданского служащего и реализации гарантий, предоставленных законодательством о государственной службе более половины служащих, принявших участие в опросе, - 70,59 % отметили, что кадровая служба обеспечивает защиту их прав и реализацию предоставленных гарантий. 14,71 % гражданских служащих не ощущают реальной работы кадровой службы по обеспечению соблюдения прав и реализации гарантий других служащих.

Разделились мнения респондентов по вопросу общей оценки работы кадровой службы органа власти - 50 % служащих оценили работу на «отлично», отметив высокий уровень профессионализма работы; 47 % респондентов оценили работу на «хорошо», признав уровень работы кадровой службы как достаточный; 2,9 % служащих оценили работу на «удовлетворительно», определив профессионализм кадровой службы как низкий. Неудовлетворительных ответов нет.

Конечно же, необходимо отметить, что полученные в исследования результаты имеют локальный характер и актуальны лишь для той организации, в которой проводился опрос. Основные результаты с выводами и рекомендациями представлены исследовательской группой как в орган власти, проводивший проверку, так и руководству государственного органа в котором эта проверка проводилась.

Однако, для авторов статьи, имеет значение вывод о возможности и целесообразности внедрения методов прикладной социологии в технологию осуществления вневедомственного контроля за соблюдением законодательства о государственной службе, сделанный на основе сопоставления результатов социологического исследования и материалов проверки, проведенной Ведомством.

Таким образом, использование опросных методов в рамках контрольных мероприятий органа по управлению государственной службой, на наш взгляд, позволит повысить прозрачность и объективность осуществления контроля за соблюдением законодательства о государственной службе.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. N 1382 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров»
2. Указ Президента РФ от 9 февраля 2013 г. № 126 «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров»
3. Областной закон от 21 декабря 2005 г. № 419-ЗС «О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области»
4. Нарышкин С. Программа до 2013 г. обеспечит завершение реформы госслужбы. URL: <http://ria.ru/society/20090416/168276237.html> (дата обращения - 05.05.2014)
5. Овчаренко Р.К. Теоретические основы управления гражданской службой // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. №30. URL: http://olymp.spa.msu.ru/30_2012Ovcharenko.html (дата обращения - 05.05.2014)
6. Овчаренко Р.К. Становление системы управления гражданской службой субъекта РФ // Власть. 2012. № 1. С.46
7. Телегин А.С., Иванова О.А. Некоторые вопросы совершенствования контроля в системе государственной службы Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Выпуск 1(3). 2009. С.46

References

1. Ukaz Prezidenta RF ot 4 dekabrya 2009 N 1382 «Ob utverzhdenii Polozheniya ob Upravlenii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii po voprosam gosudarstvennoy sluzhby i kadrov» [Edict of the President of the Russian Federation of 4th of December 2009 N. 1382 “On approval of the Regulation on the Presidential Civil Service and Personnel Directorate”]
2. Ukaz Prezidenta RF ot 9 fevralya 2013 № 126 «Ob utverzhdenii Polozheniya o komissii po voprosam gosudarstvennoy sluzhby i rezerva upravlencheskikh kadrov» [Edict of the President of the Russian Federation of 9th of February 2013 No.126 “On approval of the Regulation on Commission for Civil Service and Management Personnel Pool”]
3. Oblastnoy zakon ot 21 dekabrya 2005 № 419-ZS «O Vedomstve po upravleniyu gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhboy Rostovskoy oblasti» [Regional Order of 21st December 2005 No. 419-ZS “On Authority for state civil service management of the Rostov Region”]
4. Naryshkin S. *Programma do 2013 obespechit zavershenie reformy gossluzhby* [The program shall have provided completion of the civil service reform by 2013] <http://ria.ru/society/20090416/168276237.html> (accessed May 5, 2014)
5. Ovcharenko R.K. Teoreticheskie osnovy upravleniya grazhdanskoy sluzhboy [Theory of the civil service management]. *Gosudarstvennoe upravlenie*, No.30. 2012. http://olymp.spa.msu.ru/30_2012Ovcharenko.html (accessed May 5, 2014)
6. Ovcharenko R.K. Making of state civil service system of subject Russia. *Vlast*, No. 1. 2012. 46p.
7. Telegin A.S., Ivanova O.A. Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya kontrolya v sisteme gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Some problems

of the control enhancement on the civil service system of the Russian Federation].
Vestnik Permskogo universiteta, No. 1(3). 2009. 46p.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ

Куликова Дарья Николаевна, аспирант кафедры социологии

Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы

ул. Пушкинская, 70, г. Ростов-на-Дону, 344002, Россия

E-mail: sdn9510@yandex.ru

Овчаренко Роман Константинович, профессор кафедры социологии, доктор социологических наук

Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы

ул. Пушкинская, 70, г. Ростов-на-Дону, 344002, Россия

E-mail: alfa999@inbox.ru

DATA ABOUT THE AUTHORS

Kulikova Daria Nikolaevna, Postgraduate student of the Sociology Faculty

South Russian Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

70, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344002, Russia

E-mail: sdn9510@yandex.ru

Ovcharenko Roman Konstantinovich, Professor of the Sociology Faculty, Doctor of Sociological Sciences

South Russian Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

70, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344002, Russia

E-mail: alfa999@inbox.ru

Рецензент:

Зинченко Геннадий Павлович, заведующий кафедрой социологии Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы, доктор философских наук, профессор