

ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИМОРСКОГО КРАЯ (СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

В статье рассматриваются проблемы формирования кадрового состава государственных органов Приморского края, связанные с процессами оптимизации системы государственного управления в субъекте, сокращением бюджетных расходов на содержание органов власти.

Ключевые слова: административная реформа, государственная служба, кадровый состав государственных служащих, качественный анализ, штатная численность, субъект Российской Федерации.

Эволюция политико-административной системы в России неразрывно связана с развитием института государственной службы. Это обусловлено возрастающей сложностью общественных отношений и высокой динамичностью их изменений. Важнейшим инструментом достижения эффективности управления во всем мире считается административная реформа, суть которой сводится к комплексной трансформации государственного управления, предполагающей в обязательном порядке и реформу государственной службы.

Реформа государственной службы призвана превратить аппарат, который традиционно складывался как бюрократический, в важнейший механизм общественного развития. При этом влияние органов государственной власти на изменение состояния общественных отношений минимально по сравнению с затратами ресурсов, средств, времени, сил. В результате именно общество несет издержки и убытки от неэффективного государственного управления [1].

Но «общественная жизнь так устроена, что без нее (системы бюрократии) она просто остановится. Так называемую рациональную бюрократию справедливо относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В то же время ни один государственный институт – и в нашей стране, и за рубежом – не подвергается столь постоянной ожесточенной и часто вполне справедливой критике, как эта самая бюрократия» [6]. Имея свою государственно-национальную специфику, бюрократия зависит от природы государственной власти, особенностей конкретного государства, степени развития демократии, уровня культуры, образования общества и многих других факторов.

В свое время В.О. Ключевский писал, что Россия со времен образования централизован-

ного государства «управлялась не аристократией и не демократией, а бюрократией, т. е. действовавшей вне общества и лишенной всякого социального облика кучей физических лиц различного происхождения, объединенных только чинопроизводством» [4].

Российская бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий не соответствует качеству власти: несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, на эффективных людей [7].

Соответственно одним из главных направлений реформирования государственной службы является разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в целях оптимизации состава государственных служащих, что отражено в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 15 августа 2001 года как приоритетное направление в области государственного строительства.

Деятельность государственных служащих должна основываться на новых профессиональных требованиях, необходимых для получения реальных и эффективных изменений в социуме.

Практическим следствием Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом России в 2001 году, стала Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

Реализация принятой федеральной программы невозможна без активного участия субъектов Российской Федерации, так как в рам-

как федеративного устройства России система государственной службы структурируется по вертикали на федеральную и ее субъекты. Такая дифференциация обусловлена распределением между Российской Федерацией и ее субъектами предметов ведения и полномочий, обеспечение исполнения которых происходит в процессе государственной служебной деятельности.

От того, насколько эффективно действуют государственные органы в регионах, во многом зависит успех, результативность государственной политики и доверие к государственной власти в целом.

Кадровый состав государственного аппарата в последние годы претерпел значительные количественные и серьезные качественные изменения. Для оценки произошедших изменений нами был проведен анализ кадрового состава государственных служащих в рамках одного субъекта Российской Федерации – Приморского края, в котором, как в зеркале, отразились общие проблемы.

Приведенные результаты базируются на официальных материалах статистики. Общая численность работников всех ветвей органов государственной власти (исполнительной, законодательной, судебной) и уровней управления (федерального и субъекта РФ) на конец 2007 г. в Приморском крае составила 18 174 человека (в том числе 3002 человека (16,5%) собственно самого субъекта). Все они были распределены следующим образом:

– в органах законодательной власти – 253 чел. (1,4% от общей численности государственных служащих или 8,4% от численности работников органов государственной власти Приморского края). В этой ветви власти федеральный уровень не сожжет быть представлен;

– в органах исполнительной власти – 14 849 (81%), соответственно 12 194 (67%) – в федеральных и 2655 (14,6%) – в органах исполнительной власти Приморского края;

– в органах судебной власти и Прокуратуры Российской Федерации – 2982 (16,4%), соответственно 2888 (15,9%) – в федеральных органах, 94 человека (0,5%) – мировые судьи Приморского края;

– в иных государственных органах – 90 человек (0,5%).

Как видим, наибольшая численность государственных служащих приходится на феде-

ральные органы, действующие на территории Приморского края, – это 15 172 человека, что составляет примерно 83,5% от общей численности, где значительная доля, 67,1%, сосредоточена в исполнительно-распорядительной ветви власти.

Доля работников государственной власти самого субъекта – Приморского края занимает примерно 16,5% от общей численности государственных служащих (федеральных и субъекта РФ). В последнее время, начиная с 2003 года, наблюдается увеличение как общей численности государственных служащих (на 28,7%), так и в самих органах государственной власти Приморского края (на 13%). Таким образом, на одну тысячу жителей Приморского края приходится 9,06 государственных служащих, а на одну тысячу занятого населения соответственно 17 государственных служащих. Рост численности госаппарата на федеральном уровне в большей степени объясняется активизацией административной реформы, направленной на построение эффективного государства и совершенствование структур государственного управления.

Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 14.03.2004 г. №314 был направлен на оптимизацию структуры федеральных органов исполнительной власти и ставил своей целью сократить количество министерств и ведомств (вместо 24 министерств стало 16, были упразднены комитеты, реорганизованы федеральные агентства и службы). Однако на практике создавались новые структуры, перераспределялись функции, а происходящая путаница с реорганизацией и сокращением не работала на эффективность государственного управления в целом, вела к механическому сокращению, без соблюдения принципов стабильности и профессионализма государственной службы.

Несмотря на то, что в рамках административной реформы приоритетными направлениями были определены организационное разделение функций, разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, а также оптимизация деятельности федеральных органов исполнительной власти в регионах, фактически федеральный центр создал в регионах огром-

ную армию территориальных органов федеральных структур, лишив региональные и местные власти механизма ответственности, забыв о том, что главное определяется не структурой, а функциями.

По замыслу реформаторов центральной фигурой административной реформы должен стать государственный служащий. Разделяем позицию профессора Н.М. Казанцева, что отождествление государственной службы с деятельностью государственных служащих категорически ошибочно. Юридически значимые действия можно только называть деятельностью государственных служащих: их совершают должностные лица государственной службы в порядке исполнения службы в форме реализации должностных полномочий [3].

Данный подход заложен в современном действующем законодательстве, в соответствии с которым государственный гражданский служащий – это гражданин России, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении и получающий денежное содержание за счет средств соответствующего (федерального или субъекта Российской Федерации) бюджета [8].

На начало 2008 г. в федеральных государственных органах, действующих на территории Приморского края, осуществляли свою деятельность 10 130 государственных служащих, в том числе в органах исполнительной власти – 8651 чел. (85%) и 1479 (15%) – в органах судебной власти и прокуратуры. Численность гражданских государственных служащих Приморского края на этот же период составляла 1669 человек, из которых 123 человека (7,4%) занимали государственные должности в Законодательном собрании Приморского края, 1 383 человека (82%) – в органах исполнительной власти Приморского края, 94 человека (5,6%) – в органах судебной власти, 69 чел. (около 5%) – в иных государственных органах Приморского края. Таким образом, в органах государственной власти Приморского края всех ветвей власти произошло увеличение численности государственных служащих на 6%, а в федеральных органах – на 26,6%. Из наметившейся тенденции отчетливо видно, что реализация цели административ-

ной реформы, направленной в том числе и на сокращение административного аппарата, приводит к прямо противоположному результату.

Другие негативные тенденции, названные в Концепции, – это преобладание на государственной службе женщин; старение государственного аппарата; приход на государственную службу не всегда профессиональных и авторитетных кадров и др.

Стоит отметить, что за несколько лет активных действий государства принципиальных изменений сложившейся ситуации не удалось добиться.

Представленный в диаграмме №1 возрастной состав кадрового корпуса государственных служащих, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы Приморского края, отчасти подтверждает это.

Возрастная группа государственных служащих до 30 лет составляет 30,6% (3610 чел.) от общей численности государственных служащих, замещающих должности в федеральных органах и в государственных органах Приморского края.

Если рассматривать отдельно разные уровни власти и управления (федеральный и субъек-

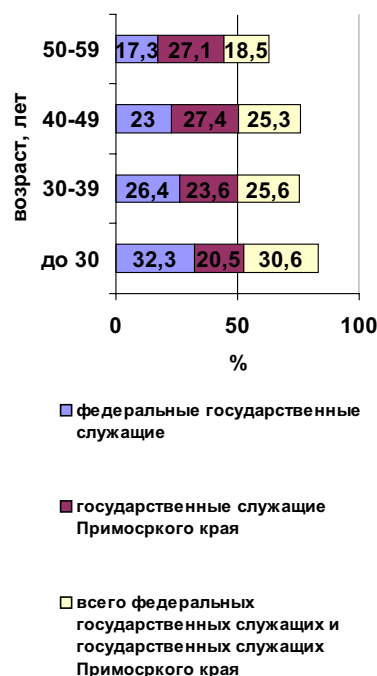


Диаграмма 1. Возрастные характеристики гражданских служащих и служащих, замещающих должности государственной службы

та), то картина в этой возрастной группе может быть представлена следующим образом:

- в федеральных органах – 32,3% (3268 чел.);
- в государственных органах Приморского края – 20,8% (342 чел.).

Таким образом, государственных служащих этой возрастной группы на федеральном уровне на 12% больше, чем государственных служащих Приморского края.

В возрастной группе от 30 до 39 лет всего государственных служащих 25,9% (3066 чел.), соответственно 26,4% (федеральных) и 23,6% (субъекта Российской Федерации). Здесь данная возрастная группа представлена равномерно.

Государственных служащих от 40 до 49 лет всего 23,6% (2784 чел.), из них 23% (федеральных) и 27,4% (субъекта РФ). Эта возрастная группа преобладает на 4% в государственных органах Приморского края.

Всего государственных служащих от 50 до 59 лет 18,5% (2189 чел.) от общей численности, из них: федеральных – 17,1% (1736 чел.); государственных служащих Приморского края – 27,1% (453 чел.).

Анализируя возрастную группу старше 60 лет, необходимо отметить их незначительную численность во всех государственных органах: 1,3% как в федеральных, так и субъекта РФ.

В диаграммах №2, №3 представлено распределение государственных служащих по полу.

В государственных органах федерального и регионального уровней наблюдается заметное преобладание женщин, составляющие 73,2% от общей численности государственных служащих, а мужчины – 26,8%. Такое положение характерно практически для всех групп должностей и всех возрастных групп, где исключение составляет возрастная группа «старше 60» в государствен-

ных органах Приморского края. Здесь мужчины преобладают.

Анализируя соотношение работников по полу на каждом уровне государственной власти, в том числе в федеральных государственных органах, на государственных должностях Российской Федерации и должностях федеральной гражданской службы, мужчины составляют почти 27%, а женщины – 73%, в том числе по группам:

- руководители – 464 муж. и 977 жен.;
- помощники (советники) – 39 муж. и 246 жен.;
- специалисты – 1683 муж. и 4147 жен.;
- обеспечивающие специалисты – 413 муж. и 1701 жен.

Распределение по полу в органах государственной власти Приморского края, в которых замещают должности государственной службы 1669 чел., таково: – 427 мужчин (25,6%) и 1242 женщины (74,6%).

Следовательно, на государственной службе по-прежнему сохраняется тенденция сравни-

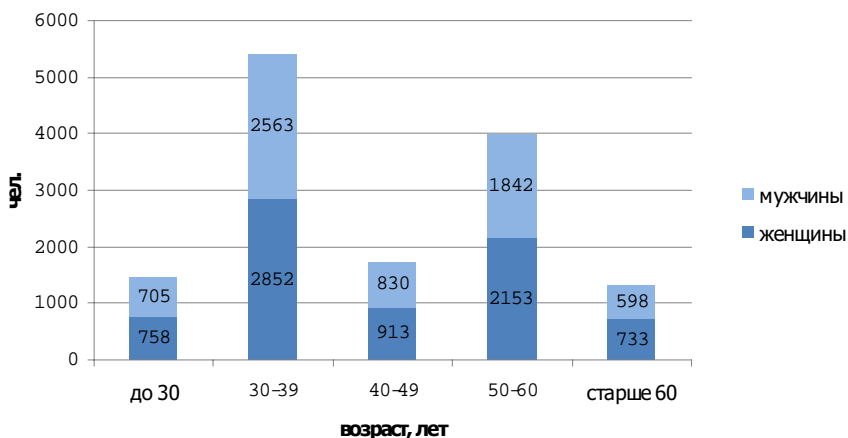


Диаграмма 2. Распределение федеральных государственных служащих по полу

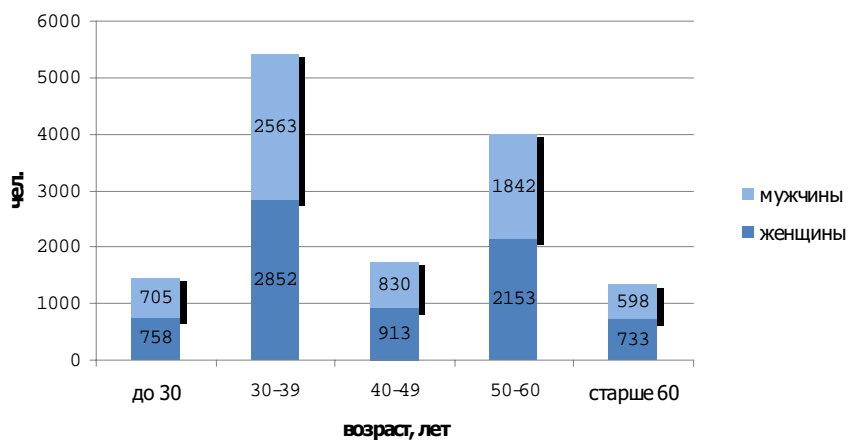


Диаграмма 3. Распределение государственных служащих Приморского края по полу

тельно высокого процента женщин на должностях государственной гражданской службы всех групп. Это отражает в целом гендерную структуру населения Приморского края, где мужчины составляют 47,9% от общей численности населения, а женщины – 52,1%.

Одним из основных принципов функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих является ее стабильность, включающая такой существенный фактор, как стаж государственной службы.

На диаграмме №4 представлены показатели штатной численности государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной службы, с учетом стажа.

Анализируя представленные показатели, можно сделать следующие выводы:

– во-первых, из 11 799 государственных служащих Приморского края имеют стаж до 5 лет 36%; от 5 до 15 лет – 42,8%; от 15 до 25 лет и свыше – 26,6%, что свидетельствует о закрепившейся тенденции формирования профессиональной государственной службы, которая подтверждается наибольшим распределением по стажу именно в группе от 5 до 15 лет, по разным уровням власти: федеральный – 42,8%, региональный – 44%;

– во-вторых, наметившаяся тенденция привлечения на государственную службу молодых

и свежих сил окончательно еще не закрепились. Из общего числа государственных служащих имеют стаж до 1 года 7,8%, причем 5% из которых в федеральных органах и только 3,1% – в государственных органах Приморского края. Не имея конкретных данных по видам государственной службы, невозможно провести более качественный анализ, но представленные цифры свидетельствуют о том, что практически не используется потенциал выпускников высших учебных заведений Приморского края, в том числе обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». Это заслуживает отдельного и серьезного анализа; – в-третьих, в каждой группе должностей государственной гражданской службы наблюдается равномерное распределение по стажу, что свидетельствует о «привлекательности» государственной службы и завершении массового оттока наиболее профессиональных и опытных в иные сферы.

Справедливости ради необходимо отметить, что все-таки наметились положительные тенденции, но они незначительные и не закрепились окончательно. Это объясняется тем, что в целом институт государственной службы не достиг нового качества функционирования, не завоевал доверия граждан к органам власти, не поднял свой авторитет.

К сожалению, ход развития социальных процессов не обеспечил реализации конституционной модели общества, а административная реформа, будучи востребованной обществом в целом, оказалась не нужной ни одной из социальных групп в отдельности, что подтверждает недостаточную социальную эффективность государства и аппарата в целом, слишком бюрократизированного и не способного адекватно отвечать на вызовы времени [12].

Исходя из анализа кадровой информации как основы кадровой политики конкретного субъекта Российской Федерации, численности его, служащих и структуры их образования, специализаций, управленческого и иного стажа, нам представляется возможным выделить задачи, способствующие достижению целей административного реформирования государственной службы:

– сформировать единую систему исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации, с первоначальным опре-

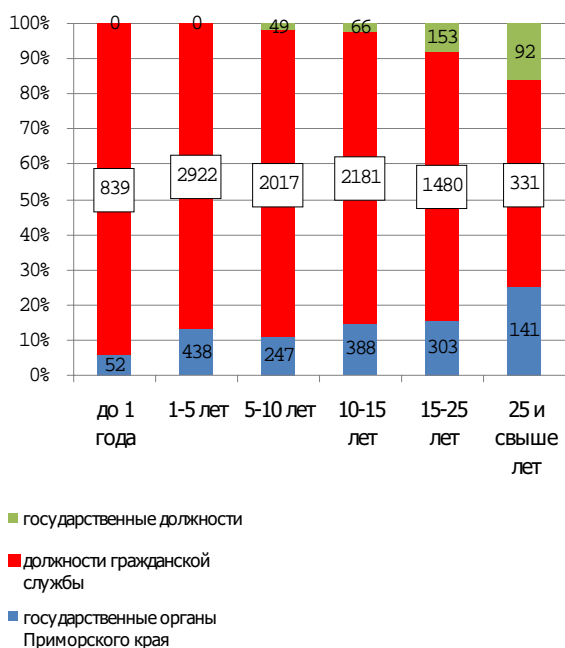


Диаграмма 4. Распределение государственных гражданских служащих и замещающих государственные должности по стажу

делением «кадровой емкости» органов государственного управления, направленную на совершенствование разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов;

– сократить территориальные структуры федеральных органов власти, действующих на территории субъектов Федерации с передачей их функций субъектам, что способствовало бы упрощению аппарата управления и экономии средств на его содержание;

– предусмотреть для кадровых служб органов исполнительной власти «принцип двойного подчинения», при котором многие вопросы перемещения государственных служащих согласовывались бы с кадровыми службами вышестоящих органов исполнительной власти;

– разработать единую территориальную политику профессионального роста служащих.

Список использованной литературы:

1. Анализ социальной эффективности экономических затрат на реформу государственного аппарата под ред. Атаманчука Г.В., Информационный обзор научно-исследовательских работ, выполненных в РАГС при Президенте Российской Федерации в 2004 году. М. изд. РАГС, 2005. С. 92.
2. Вагина Л.В. Оплата труда: государственная гражданская служба: Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 158-159.
3. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. – М.: РАГС. – 2005. – С. 138.
4. Ключевский В.О. Соч.: В 9 т. Т.3. М., 1988. – С. 9.
5. Кревельд М.В. Расцвет и упадок государств / Пер. с англ. / под ред. Ю.Кузнецова и А. Макеева. М., 2006, – С. 178.
6. Оболонский А.В. Государственная служба, М., – С. 12.
7. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская Газета. 2003. 17 мая.
8. Федеральный Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ // Российская Газета. 2004. 28 июля.
9. Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 14.03.2004 г. №314
10. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. №261 «О федеральной программе «Реформирования и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».
11. Управление реформированием государственной службы» под руководством А.И. Турчинова, Информационный обзор научно-исследовательских работ, выполненных в РАГС при Президенте Российской Федерации в 2004 году. М. изд. РАГС, 2005. С. 45
12. Статистический ежегодник. Стат. сб./ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Приморскому краю – Владивосток, – 2008.

Kornilova S.V.

Problems and tendencies of staff development of State service in Primorsky Krai (Sociological analysis)

In this article the author regards the problems of staff forming of state bodies in Primorsky Krai connected with the processes of optimization of state management system in the subject, reduction of budget expenses on authority's support.

Key words: administrative reform, state service, staff of state service, qualitative analysis, staff number, subject of the Russian Federation.

Сведения об авторе: Корнилова Светлана Васильевна, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Оренбургского государственного института менеджмента, кандидат социологических наук, доцент. 460052, г. Оренбург, ул. Просторная 14/2 к. 318 (3532) 640400, 635997