ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ЦЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ – ОТ ДЕКЛАРАЦИЙ К ДЕЙСТВИЯМ

Бойко Е. А.

кандидат политических наук, доцент, советник директора Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, boyko.sapa@gmail.com

Меньшова В. Н.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры управления персоналом Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, menshovavera@mail.ru

УДК 316.75
ББК 66.3(2Рос)

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению государственной службы России как института общественного служения, основанного на ценностях. Показывается, что одним из векторов ее развития становится не столько ужесточение внешних регуляторов, а обращение к ее смыслу и ценностному наполнению. Особое внимание уделяется социологическому анализу нормативных правовых документов, регулирующих государственную службы, с точки зрения отражения в них ценностного компонента, определенного конституционной моделью государства и концепцией развития государственной службы, обосновывается необходимость согласия экспертного сообщества по определению, правовому закреплению и внедрения в деятельность государственных органов нормативных ценностей государственной гражданской службы. Вторая часть статьи анализирует результаты on-line опроса более 9 тысяч гражданских служащих субъектов РФ Сибирского федерального округа с позиций, направленного на выявление зависимости уровня удовлетворенности государственных служащих различными аспектами своей работы и готовности ее улучшать от степени осознания важности нормативных ценностей государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, модель, общественное служение, нормативные ценности государственной службы, ценности государственных гражданских служащих, качество деятельности, поколения государственных служащих.

VALUES OF THE STATE SERVICE OF RUSSIA – FROM DECLARATIONS TO ACTIONS

Boyko E. A.

Candidate of Science (Political), Adviser of the Director of the Siberian Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 6, Nizhnegorodskaya Str., Novosibirsk, Russia, 630102, boyko.sapa@gmail.com

Menshova V. M.

Candidate of Science (Socialogical), Professor Assistant of the Siberian Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 6, Nizhnegorodskaya Str., Novosibirsk, Russia, 630102, menshovavera@mail.ru

© Бойко Е. А., Меньшова В. Н., 2017

Бойко Е. А., Меньшова В. Н.

Abstract. The article is devoted to public administration institute based on values in Russia. It is shown the further development of this institute is due to understanding its destination and values but not only by tighten external regulators. Particular attention is paid to the sociological analysis of the public service documents in terms of valuable components arising from the Russian Constitution and the Concept of public service development in Russian Federation. The article substantiates the necessity of the experts agreed to definition, legal consolidation and implementation normative public administration values into state bodies. The second part of the article analyzes the results of the on-line survey of more than 9000 civil servants of subjects of the Russian Federation in the Siberian Federal District. This survey aim is to identify the addiction between the level of civil servants satisfaction of various aspects of work and the rating of the importance of public administration normative values.

Key words: public administration, model, public service, public administration normative values, civil servants values, quality of work, generations of public servants.

Модель государства и нормативные ценности государственной службы: постановка проблемы. Установленная Конституцией Российской Федерации (1993) и развитая в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации [1] идея государственной службы как особого комплексного – публичного, социального, правового, организационного – института, главный смыл которого – исполнять функции государства по отношению к обществу, соответствует современной модели государственной службы, названной Д. Денхардт и Р. Денхардт «Новая Публичная Служба» (New Public Service) [2,3]. Однако в процессе реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [4] государственная служба стала рассматриваться прежде всего как «целостный государственно-правовой институт», закрепляющий идеи «Нового Публичного Управления» (New Public Management)

Главное различие между этими моделями состоит в том, что модель Новая Публичная Служба рассматривает граждан как участников процессов управления обществом, а модель Новое Публичное Управление относится к гражданам как потребителям государственных услуг и предполагает необходимость внедрения в деятельность государства элементов рыночных моделей [5].По нашему убеждению подобная трансформация во многом есть результат недопонимания сущности государственной службы как социального института, отражающего конституционно закрепленную модель государства.

Как социальный институт государственная служба предполагает наличие внутренне присущих ей норм, призванных обеспечить эффективное функционирование государства определенного типа. Уровень понимания смыслов и содержания этих норм отражается в построении системы государственной службы, а сами нормы выступают как внешние силы, побуждающие и заставляющие государственных служащих действовать определенным образом.

В законодательстве России сложилась традиция фиксировать эти нормы как принципы государственной службы, хотя сделано это достаточно небрежно. Так, формулировки принципов в Концепции и последующих федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» различаются весьма существенно и не только формально, но и содержательно. Во многих субъектах Российской Федерации законы, регулирующие региональную государственную службу, не только не включают принципы, но и не содержат отсылок к федеральным нормам. Такое возможно в случае, когда принципы не являются руководством к действиям, а упоминание о них имеет ритуальный, лишенный реального понимания содержания и смысла характер. На наш взгляд, использование в федеральном законодательстве в качестве базовой смыслообразующей категории «принципов государственной службы» недостаточно, поскольку принципы не позволяют операционализировать и оценивать эффективность государственной службы и профессиональную деятельность гражданских служащих.

Реализация идеи общественного предназначения государственной службы «немыслима без ценностной определенности», роль которой значительно возрастает «в условиях перехода от одного типа государственности к другому» [6, с. 117].С нашей точки зрения базовым основанием функционирования государственной службы должны стать не принципы, а «нормативные ценности государственной службы».Следует признать, что хотя впервые термин «нормативные ценности» применительно к государственной службе ввел в 1947 году Р. Дахл [7], несмотря на продолжающиеся теоретические и эмпирические исследования согласованного мнения относительно определения и идентификации данного понятия к настоящему времени не сложилось [8].

На наш взгляд, нормативные ценности государственные службы могут стать связывающим звеном между этим социальным институтом

с конституционными принципами функционирования государства. Для этого они должны быть определены, официально зафиксированы как нормы должного профессионального поведения гражданских служащих, одновременно являясь мерилом служебной деятельности, «как преимущественно практически ориентированная система координат социально приемлемой деятельности» [5]. Артикулирование и легитимизация ценностей государственной службы является ключевым условием ее развития, что подтверждает опыт таких странах, как Канада, США, Австралия, Новая Зеландия и др. [9,10].

В России на законодательном уровне вопрос о ценностях государственной службы поднимался в 2001 году при рассмотрении проекта федерального закона №85554-3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации». Однако при получении в 2002 и 2005 годах отрицательных отзывов Правительства РФ этот законопроект Государственной Думой был отклонен. В настоящее время термин «ценности государственной службы» не является общепринятым, а сами ценности не стали предметом глубокого научного анализа.

Вместе с тем с определенной долей уверенности можно утверждать, что ценностный подход к государственной службе де-факто, на практике, применяется. В явном виде ценностные основания государственной службы можно проследить в принимаемых мерах по противодействию коррупции. Более того, отдельные государственные органы пытаются определить и сформулировать важные для своей профессиональной деятельности ценности. Так, в итоговом докладе Министерства финансов РФ за 2015 год были сформулированы такие ценности как «верное служение государству и обществу, профессионализм, открытость, результативность». В то же время на сайте Федерального Казначейства РФ, подведомственного Министерству финансов РФ, утверждается, что «наши ценности: профессионализм, ориентированность на клиента, прозрачность, объективность, честность, командность, стремление к совершенству».

Учитывая федеративный характер российского государства и сложную структуру государственной службы Российской Федерации, ее разделение по видам и уровням, можно предположить, с каким разнообразием ценностей можно столкнуться. Ситуация, когда каждое федеральное министерство, служба, агентство и каждый субъект РФ при развитии государственной службы будут руководствоваться своими ценностями, представляется абсурдной и с неизбежностью оставляет за ценностями государственной службы функцию «декларации о намерениях», а не действенного инструмента повышения качества государственной службы.

На наш взгляд, единство системы государственной службы Российской Федерации должно быть обеспечено, прежде всего, единством ценностей государственной службы как базовых оснований ее функционирования. При этом их неправомерно сводить только к этике, к административной этике, морально-этическим основам государственной службы, кодексам этического поведения [11, 12, 13, 14]. Ценности как внутренние нормы социального института гораздо шире и не могут и не должны рассматриваться вне оценки профессионализма лиц, служащих государству и обществу.

Общественное предназначение государственной службы требует от государственных служащих особого профессионального самосознания и готовности действовать в интересах общества на основе внутренних убеждений как доминирующего фактора надлежащего поведения. Важно, чтобы нормативные ценности гражданской службы были понятными и максимально совпадали с профессиональными ценностями каждого служащего, его ценностными установками. Когда смысл и ценности государственной службы будут «встроены» в сознание государственных служащих и они станут ими руководствоваться, только тогда их повседневная деятельность будет в полной мере соответствовать ее общественному предназначению. Несоответствие внутренних ценностных установок государственных служащих ценностям государственной службы может привести к «ценностному диссонансу», к усилению неудовлетворенности государственных служащих своим трудом, лишая их должной жизненной и профессиональной устойчивости [15,16]. Чем сильнее разрыв между смыслом государственной службы и внутренними установками государственных служащих, тем острее необходимость применения все более жестких внешних рычагов воздействия на «должное» поведение.

На практике, к сожалению, развитие государственной службы России происходит преимущественно за счет все более детального и жесткого внешнего регулирования. Внутренний потенциал государственной службы и самих государственных служащих недоиспользуются.

Признавая важность и объективную необходимость введения единых подходов, ограничений, запретов и иных законодательно закрепленных требований, нельзя недооценивать внутренний потенциал государственной службы, развития у гражданских служащих ценностного отношения к своей профессиональной деятельности. Следуя выводам, сформулированным в обзоре реформы правительственной администрации Австралии для укрепления «целостности» *(integrity)* нужны реальные навыки, а не только добрые намерения. Наличие таких навыков

должно рассматриваться как условие достижения высоких должностей [17].

Таким образом, рассматривая государственную службу как особый социальный институт общественного служения в процессе реализации функций государства, представляется неизбежным артикулирование и легитимное закрепление нормативных ценностей государственной службы, которые бы являлись не только внешними нормами, но и внутренне разделяемыми ценностными установками государственных служащих, способствующими повышению готовности действовать во благо людей. Для выявления и проверки указанной зависимости было инициировано проведение прикладного социологического исследования.

Эмпирическая база исследования. Как рабочая была сформулирована следующая гипотеза: уровень удовлетворенности государственных служащих различными аспектами своей работы и готовность ее улучшать прямо зависит от степени осознания ими важности нормативных ценностей государственной службы. Чем более важными гражданские служащие считают нормативные ценности гражданской службы, тем сильнее их удовлетворенность своей работой и желание ее улучшить.

Проверка гипотезы осуществлялась в рамках прикладного исследования профессионального самочувствия государственных служащих, проведенного в мае-июне 2015 года. Для выяснения мнения гражданских служащих о ценностях государственной службы и установления связей между восприятием ценностей и отношением государственных служащих к своей работе была разработана и апробирована анкета (авторы Е. А. Бойко, В. Н. Меньшова).

Опрос проводился в on-line режиме на сайте Сибирского института управления в мае-июне 2015 года, данные обрабатывались с использованием программы VORTEX10 (разработчик Д. В. Шкурин).

Анкета основалась на законах и иных нормативных правовых документах, регулирующих государственную гражданскую службу России и знании специфики деятельности гражданских служащих, поэтому к ее разработке привлекались эксперты-практики – федеральные гражданские служащие и гражданские служащие субъектов РФ Сибирского федерального округа.

В качестве респондентов в опросе приняли участие только гражданские служащие субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа. Всего было опрошено около 10 тысяч человек. В обработку было приняты ответы 9063 человек или примерно 40 % численности государственных служащих субъектов РФ СФО. Федеральные гражданские служащие, а также лица, замещающие государственные должности, не опрашивались. Несмотря на существенное смещение выборки по некоторым субъектам РФ, для федерального округа в целом она оказалась репрезентативной (по полу, возрасту, категориям и группам государственных служащих).

Опросник носил комплексный характер и охватывал широкий спектр вопросов о миссии, цели и стратегии государственного органа, деятельности руководителей, о качестве кадровой работы в целом и ее отдельных составляющих, возможности профессионального развития, мотивации и стимулировании, об оплате труда, признании успехов и достижений. Отдельный блок был посвящен ценностям государственной службы.

Респондентам был предложен перечень ценностей государственной службы, которые мы рассматриваем как нормативные ценности, вытекающие из конституционно-закрепленной модели государства и соответствующей ей концептуальной модели государственной службы.

К нормативным ценностям государственной гражданской службы мы отнесли следующие:

1. Исполнять свои обязанности профессионально, основываясь на знаниях.
2. Относиться ко всем гражданам с уважением их достоинства.
3. Соблюдать приоритет общественных интересов даже в конфликтных ситуациях.
4. Обеспечивать гражданам возможность реализовывать свое право на участие в управлении делами государства и общества.
5. Справедливо и беспристрастно решать вопросы.
6. Обеспечивать открытость и прозрачность деятельности государственных органов.
7. Принимать решения, основанные на законах.
8. Действовать, вызывая и поддерживая доверие к государству со стороны граждан и общества.
9. Лояльно относиться к государству и государственным органам.
10. Честно исполнять свои должностные обязанности.

Вопрос, на который нужно было ответить, звучал – «Как Вы думаете, насколько важно признание и следование указанным ценностям для того, чтобы каждый государственный служащий при исполнении своих обязанностей действительно являлся представителем государства». Гражданским служащим необходимо было присвоить каждой ценности ранг от 1 (наименее важная) до 8 (наиболее важная).

В цели нашего исследования не входило выявление соотношения жизненных ценностей государственных служащих и ценностей, соответствующих их должностным позициям. Список ценностей предлагался закрытый, без возможности его дополнения, вариант ответа «затрудняюсь оценить» отсутствовал.

Предполагалось, что в идеальном случае все опрошенные государственные служащие поставят всем указанным ценностям оценку 8, что позволит считать ценности значимыми и равноценными. Чем более оценки, данные какой-либо группой, отклоняются от 8, тем менее данная ценность признается ею как нормативная, а сама группа может рассматриваться в определенном смысле как «проблемная» для государственной службы.

Результаты исследования. Анализ показал, что хотя средние (средневзвешенные) ранги ценностей для разных социально-демографических групп различны, по всем предложенным ценностям они близки к 8. Среднеквадратическое отклонение практически для всех групп оказалось менее 1, что характеризует минимальный разброс мнений. Все это позволяет сделать вывод о том, что государственные служащие субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа воспринимают предложенные ценности как нормативные ценности государственной службы как социального института, и оценка важности ценностей имеет устойчивый характер. Иными словами, нормативные установки государственных служащих вполне соответствуют параметрам государства, которые закреплены в Конституции РФ.

Результаты ответов всей совокупности опрошенных представлены в таблице 1.

В таблице ценности упорядочены по убыванию доли опрошенных государственных служащих, указавших ранги 8.Сумма процентов по строкам не равна 100 %, так как часть респондентов (2–4 %) оставила вопрос без ответа, что, скорее всего, вызвано сложностью оценки важности той или иной ценности. Обращают на себя внимание ценности, получившие относительно низкую оценку важности. Таких ценностей две – «лояльно относиться к государству и государственным органам» и «обеспечивать гражданам возможность реализовывать свое право на участие в управлении делами государства и общества» Относительно низкую оценку им присвоили соответственно почти каждый четвертый и каждый третий из опрошенных. Возникает вопрос: может ли государственный служащий, который исполняет функции государства, быть нелояльным этому государству? С другой стороны, если государственные служащие не будут стремиться и уметь создавать возможности для участия

Табл. 1. **Результаты оценки важности нормативных ценностей государственной службы государственными служащими субъектов РФ Сибирского федерального округа**

Нормативные ценности государственной службы	Указали ранг 8		Указали ранг 7		Указали ранги 1–6	
	кол-во, чел	в % от числа опрошенных	кол-во, чел	в % от числа опрошенных	кол-во, чел	в % от числа опрошенных
честно исполнять свои должностные обязанности	8112	89,5	380	4,2	398	4,5
принимать решения, основанные на законах	7808	86,2	562	6,2	545	6,1
относиться ко всем гражданам с уважением их достоинства	7489	82,6	711	7,8	731	8,0
исполнять свои обязанности профессионально, основываясь на знаниях	7297	80,5	751	8,3	901	10,0
действовать, вызывая и поддерживая доверие к государству со стороны граждан и общества	7163	79,0	890	9,8	836	9,2
справедливо и беспристрастно решать вопросы	7101	78,4	905	10,0	879	9,7
обеспечивать открытость и прозрачность деятельности государственных органов	6385	70,5	1115	12,3	1413	15,5
соблюдать приоритет общественных интересов даже в конфликтных ситуациях	6196	68,4	1325	14,6	1385	15,2
лояльно относиться к государству и государственным органам	5397	59,5	1307	14,4	2143	23,7
обеспечивать гражданам возможность реализовывать свое право на участие в управлении делами государства и общества	4782	52,8	1445	15,9	2645	29,1

Табл. 2. **Результаты оценки степени удовлетворенности гражданских служащих субъектов РФ Сибирского федерального округа своим трудом в целом и в разрезе подмассивов**

Вопросы	Полностью согласны / удовлетворены, весь массив		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 1		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 2	
	кол-во, чел.	в % ко всему массиву	кол-во, чел.	в % к подмассиву 1	кол-во, чел.	в % к подмассиву 2
Моя работа дает мне чувство личного удовлетворения	3243	35,8	1463	45,8	152	29,4
Мне нравится работа, которую я выполняю	4489	49,5	1899	59,4	200	38,7
Я рекомендую свой государственный орган как хорошее место работы	4112	45,4	1930	60,4	145	28,0
Насколько Вы удовлетворены своей работой в целом?	3124	34,5	1503	47,0	119	23,0

Составлено авторами

граждан в управлении делами государства и общества, не будут ли априори возникать трудности и противодействие в реализации одного из важнейших конституционных прав граждан? И еще одна ценность оказалась в конце списка – «соблюдать приоритет общественных интересов даже в конфликтных ситуациях», хотя ее важность, в несколько иных формулировках, обозначена во многих нормативных правовых документах.

Отметим, что приведенная в таблице последовательность ценностей по степени важности оказалась относительно устойчива для всех социально-демографических групп, и в целом отражает восприятие важности нормативных ценностей гражданскими служащими субъектов РФ Сибирского федерального округа.

Для последующего анализа были выделены две группы государственных служащих. В первую группу (подмассив 1) мы отнесли тех государственных служащих, которые всем предложенным ценностям поставили высший ранг важности – 8. Их оказалось 3196 чел (35.3% опрошенных). Во вторую группу (подмассив 2) включили тех государственных служащих, которые ни одной из ценностей ранг 8 не присвоили, т.е. ни одну из них не считают наиболее важной, а также тех, кто оставил соответствующий вопрос без ответа. Эта группа оказалась небольшой – 517 человек или 5.7% опрошенных, 17–19% из них не стали присваивать ценностям никакой ранг. На наш взгляд, это означает, что примерно один из семнадцати государственных служащих не может оценить важность конституционных ценностей государственной службы или оценивает их важность достаточно низко. Плохо и то, и другое, поскольку можно предположить, что эта часть государственных служащих ценности как нормы деятельности не воспринимает.

Для оценки удовлетворенности государственных служащих своей работой анализировались следующие вопросы анкеты:

- Моя работа дает мне чувство личного удовлетворения;
- Мне нравится работа, которую я выполняю;
- Я рекомендую свой государственный орган как хорошее место работы;
- Насколько Вы удовлетворены своей работой в целом?

Гражданским служащим предлагалось выбрать один из четырех вариантов ответа: полностью согласен, скорее согласен, чем не согласен, скорее не согласен, чем согласен, не согласен, на последний вопрос – полностью удовлетворен, скорее удовлетворен, чем не удовлетворен, скорее не удовлетворен, чем удовлетворен, не удовлетворен.

В таблице 2 представлены результаты ответов на эти вопросы тех гражданских служащих, кто максимально удовлетворен своей работой (ответы «полностью согласен/полностью удовлетворен). Данные представлены как в разрезе всей совокупности опрошенных, так и отдельно для подмассива 1 (оценили все нормативные ценности государственной службы на 8 баллов) и подмассива 2 (оценили все ценности ниже 8 или не ответили).

Из приведенных данных видно, что для государственных служащих, которые максимально высоко оценивают важность нормативных ценностей государственной службы, характерна более высокая степень удовлетворенности работой. Доля полностью удовлетворенных своей работой в подмасссиве 1 в два раза выше, чем в подмассиве 2. Иными словами, государственные служащие, высоко оценившие важность

нормативных ценностей государственной службы, в гораздо большей степени удовлетворены своей работой, чем те, кто не разделяет эти ценности.

Кроме того, более высокая оценка важности ценностей государственной службы, наряду с более высокой удовлетворенностью работой, имеет следствием и более высокую ориентированность государственных служащих работать больше («при необходимости я готов приложить дополнительные усилия, чтобы выполнить мою работу») и лучше («я постоянно ищу способы, чтобы лучше выполнять мою работу») – таблица 3.

Доля полностью согласных работать больше в подмассиве 1 в 1.4 раза превышает долю таких государственных служащих в подмассиве 2, а доля тех, кто полностью согласен работать лучше – в 1.6 раза выше. Это означает, что государственные служащие, присвоившие всем нормативным ценностям ранг 8, в большей степени ориентированы на улучшение выполняемой ими работы, чем те, кто не считает высоко важными нормативные ценности государственной службы (1.6 раза против 1.4 раза).

Отметим, что государственные служащие подмассива 2 характеризуются более низкими оценками различных сторон их деятельности, что можно было бы назвать «ценностно-профессиональным диссонансом». Можно предположить, что для повышения удовлетворенности государственных гражданских служащих своей работой и, в конечном счете, повышения эффективности государства, важно выявлять и оценивать ценностные ориентации государственных служащих на соответствие ценностям государственной службы как на этапе поступления на государственную службу, так и при назначении и в порядке должностного роста.

В этой связи вызывает сомнение принцип, который в нынешней редакции федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагает равный доступ граждан к государственной службе и равные условия ее прохождения, независимо от их убеждений, то есть ценностей. Последнее особенно опасно при сравнении ценностных ориентаций гражданских служащих, относящихся к разным возрастным группам – поколениям.

Приведем в подтверждение лишь некоторые данные, характеризующие общую ситуацию.

Следует заметить, что общепринятая в американской социологической практике структура поколений –«поколение бэби-бумеров (1944–1963 годы рождения), поколение X (1964–1983), миллениумы или Y(1984–2000)» – для России не вполне применима., поскольку период с 1944 по 1984 годы (поколения бэби-бумеров и X) вместил много значимых событий, которые при характеристики поколенческой структуры России не позволяют ограничиваться столь крупными возрастными интервалами. Исключение составляет поколениеY, ценности которого формировались преимущественно в период относительно стабильного, без резких потрясений, развития России – конец 90-х годов и начало XXI века.

Для государственной службы важно, что происходит смена поколений государственных служащих. Миллениумы приходят на смену тем государственным служащим, которые формировались и начинали свою службу в конце 70-х годов («застой») и 80-х годах («перестройка»). И если в 2005 году представителей этого поколения совсем не было на государственной службе, то в 2013 году их доля среди федеральных государственных гражданских служащих составила 26.9%, среди государственных служащих субъектов РФ – 18.5%.В нашей выборочной совокупности (за исключением тех, кто не указал свой возраст) поколение Y составило 22%, поколение X – 59%, поколение бэби-бумеров – 18%.

По результатам исследования видно, что среди государственных служащих в возрасте до 35 лет

*Табл. 3.***Результаты оценки степени готовности гражданских служащих субъектов РФ Сибирского федерального округа работать больше и лучше**

Вопросы	Полностью согласны / удовлетворены, весь массив		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 1		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 2	
	кол-во, чел.	в % ко всему массиву	кол-во, чел.	в % к подмассиву 1	кол-во, чел	в % к подмассиву 2
При необходимости я готов приложить дополнительные усилия, чтобы выполнить мою работу	6901	76,1	2641	82,6	302	58,4
Я постоянно ищу способы, чтобы лучше выполнять мою работу»	5593	61,7	2317	72,5	239	46,2

Составлено авторами

(«приходящее» поколение) доля тех, кто оценил все ценности на 8 баллов (подмассив 1) составляет 30.6%, в то время как среди государственных служащих возрастной группы 50 и более лет(«уходящее поколение») – 42.5%, то есть в 1.4 раза больше. Иными словами, государственная служба постепенно пополняется людьми, которые нормативные ценности государственной службы, вытекающие из конституционной модели государства, считают менее важными, чем их предшественники. Не вдаваясь в детали, это можно объяснить тем, что происходило в процессе формирования поколения Yв системе образования и воспитания.

Одновременно с этим опрос выявил существенные различия в оценке важности нормативных ценностей среди мужчин и женщин государственных служащих (таблица 4).

Различия в оценке мужчин и женщин одного поколения существенно больше статистической ошибки и являются статистически значимыми. Не уходя в детали и не анализируя результаты оценки отдельных ценностей, можно констатировать, что женщины на государственной службе оценивают важность нормативных ценностей государственной службы более высоко, чем мужчины. Хотя причины этого не совсем понятны и требуют более глубокого исследования, при социологическом анализе государственной службы необходимо учитывать гендерный аспект, тем более что гендерная структура государственных служащих серьезно варьируется для разных категорий и групп должностей. Так, среди всех государственных служащих, занимающих должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти субъектов РФ доля мужчин составляла в 2013 году (последние опубликованные данные) 28,7%, то среди государственных служащих категории «руководители» мужчин в полтора раза больше – 41,2%.

Заключительные выводы и предложения: Сформулированный нами перечень нормативных ценностей государственной службы, вытекающий из конституционно-закрепленной модели государства, в основном поддержан гражданскими служащими субъектов РФ Сибирского федерального округа.

Гипотеза о взаимосвязи степени удовлетворенности государственных служащих различными аспектами своей работы и готовность ее улучшать с степенью осознания важности нормативных ценностей государственной службы подтвердилась

В ходе исследования среди опрошенных гражданских служащих выявлены существенные различия в оценке ценностей и отношению к работе в зависимости от поколенческой, гендерной и должностной структуры. Вместе с тем, проведенное исследование не позволяет однозначно вскрыть причины этого и требуется более глубокий анализ.

Представляется, что масштабы исследования необходимо расширить, поскольку за рамками остались федеральные гражданские служащие и гражданские служащие субъектов Российской Федерации иных федеральных округов, что даст возможность увидеть и учесть региональную и уровневую специфику функционирования государственной службы.

Нормативные ценности государственной службы не только должны стать предметом обсуждения научно-экспертного сообщества, они должны быть максимально точно артикулированы и закреплены в нормативных документах, регулирующих государственную службу как внешние требования к надлежащему поведению гражданских служащих.

Но этого недостаточно. Ценности должны быть переведены из декларативных норм в практическую плоскость и включены во все кадровые технологии как мерило служебного поведения гражданских служащих. Пренебрежение, нежелание и неумение им следовать в повседневной деятельности государственных служащих приводят к использованию государственных полномочий в личных интересах, к снижению престижа государственной службы и росту недоверия граждан к власти. Так, включение ценностей в качестве критериев оценки в процедуру конкурсного отбора позволит отбирать людей, которые понимают и разделяют ценности государственной службы, и отсекать тех, для которых общественное служение не является нормой поведения. Отсутствие у государственных служащих общественно-значимых ценностных детерминант должно рассматриваться как непрофессионализм или профнепригодность. Регулирование деятельности государственных служащих на ценностном уровне – «одна из важнейших предпосылок социальной эффективности государства, одно из главных направлений его реформирования» [18, с. 19].

Понимая ограниченность возможности влияния руководителей государственных органов на ценностное

Табл. 4. **Удельный вес подмассива 1 среди мужчин и женщин различных поколений**

	«Приходящее» поколение (возраст до 35 лет)	**«Среднее» поколение» (возраст 36–50 лет)**	**«Уходящее» поколение (возраст более 50 лет)**
Мужчины	25,7	35,3	36,6
Женщины	32,4	38,5	44,4
Все опрошенные	30,6	37,8	42,5

Составлено авторами

сознание гражданских служащих, нельзя не учитывать, что именно они являются носителями и трансляторами базовых ценностей государственной службы и несут ответственность за внедрение«в сознание подчиненных идеологию службы гражданам как приоритетного вектора их деятельности» [12, с. 18]. Эти усилия предполагают последовательность, волю, решительность, высокий уровень доверия между руководителями и подчиненными, а кроме того, – их компетентность и понимание важности ценностей как инструмента управления. Последнее предполагает не только усиление воспитательной компоненты в деятельности государственных служащих-руководителей, но и вменение ее как обязанности и критерий работы с подчиненными.

Осознание государственной службы как особой профессии и развитие ценностной государственной службы – процесс длительный и охватывает не только непосредственно государственные органы, но и образование – кузнецу кадров для этой сферы. В противовес наблюдаемому в последние годы уходу государства от регулирования ценностной и идеологической составляющей профессионального образования (примером может быть ФГОС поколения 3.5 по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление») ценностная государственная служба требует смены образовательной парадигмы, усиления воспитательной составляющей и формирования у студентов иного, ценностного отношения к профессии как общественному служению. Ставка на ценности как «сердце/душу профессии» (heart/soul of the profession) [19] – современный тренд, проявившийся в последнее годы в зарубежных странах. И в этом состоит особенность образовательных программ Public Administration, Public Policy, Public Affairs в отличие от программ Business Administration.

Литература:

1. Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 августа 2001 г. № Пр-1496 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The new Public Service: serving, not steering/by. M. E. Sharpe. Armonk, New York, London, England. 3rd ed. 2011.
3. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. September/October 2015. № 5. P. 664–672.
4. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Оболонский А. В. Бюрократия: в поисках новой модели (Эволюция теории и практики государственного управления в последнее десятилетие) // Общественные науки и современность. 2014. № 3. С. 1–21.
6. Барабашев А. Г., Зайцева Т. В., Краснов М. А., Оболонский А. В. Риски реформирования государственной службы России, или почему так трудно реформировать государственный аппарат России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2-3. С. 91–124.
7. Dahl R. The Science of Public Administration: Three Problems// Public Administration Rewiew. Winter. 1947. № 1. P. 1–11.
8. Bradley E. W. The Science of Public Administration: Problems, Presumptions, Progress, and Possibilities // Public Administration Review. November/December 2015. № 6. P. 795–805.
9. Molina A. D. Values in public administration: The role of organizational culture // International Journal of Organization Theory and Behavior. 2009. № 12(2). P. 266–279.
10. Molina A. D.and Cassandra L. McKeown. The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values // Journal of Public Affairs Education № 18(2). P. 375–396.
11. Антонова В. К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социс. 2016. № 2. С. 76–82.
12. Еремина Н. Надо ли России меряться «европейскими ценностями» с ЕС? 2014 [электронный ресурс]. URL: http://www.regnum.ru\news\1856961.html (дата обращения 15.12.2016).
13. Кузьмина В. А. Институциональное развитие государственной гражданской службы как социальный процесс: дис. … канд. соц. наук. М., 2005. 169 с.
14. Немировский В. Г., Сафронова К. В. Специфика ценностных ориентаций региональной политической элиты (по материалам Красноярского края) // Власть. 2014. № 7. С 140–143.
15. Бойко Е. А., Меньшова В. Н. Ценности государственной службы и государственных служащих: перспективы для России // Власть. 2015. № 4. С. 116–123.
16. Бойко Е. А., Меньшова В. Н. Пилотный мониторинг профессионального самочувствия гражданских служащих Сибирского федерального округа: от замысла к реализации/ Материалы VI международной социологической Грушинской конференции «Жизнь исследования после исследования: как сделать результаты понятными и полезными», 16–17 марта 2016 г. / отв. ред. А. В. Кулешова. М.: АО «ВЦИОМ», 2016. С. 103–110.
17. Reform of Australian Government Administration: Building the world's best public service // A Submission by the ANZSOG Institute for Governance at the University of Canberra.

18. Оболонский А. В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7–30.

References:

1. Concept of reforming of public service of the Russian Federation: Order of the President of the Russian Federation of August 16, 2001 № Pr-1496 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
2. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The new Public Service: serving, not steering/by. M. E. Sharpe. Armonk, New York, London, England. 3rd ed. 2011.
3. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. September/ October 2015. № 5. P. 664–672.
4. About the federal program «Reforming and Development of System of Public Service of the Russian Federation (2009–2013)»: Decree of the President of the Russian Federation of 10 March 2009 №. 261 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
5. Obolon A. V. Byurokratiya: in search of new model (Evolution of the theory and practice of public administration in the last decade // Social sciences and the present. 2014. №. 3. P. 1–21.
6. Barabashev A. G., Zaytseva T. V., Krasnov M. A., Obolon A. V. Risks of reforming of public service of Russia or why it is so difficult to reform government of Russia // Questions of the public and municipal administration. 2007. №. 2-3. P. 91–124.
7. Dahl R. The Science of Public Administration: Three Problems // Public Administration Rewiew. Winter. 1947. № 1. P. 1–11.
8. Bradley E. W. The Science of Public Administration: Problems, Presumptions, Progress, and Possibilities // Public Administration Review. November/December 2015. № 6. P. 795–805.
9. Molina A. D. Values in public administration: The role of organizational culture // International Journal of Organization Theory and Behavior. № 12(2). P. 266–279. 2009.
10. Molina A. D.and Cassandra L. McKeown. The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values // Journal of Public Affairs Education № 18(2). P. 375–396.
11. Antonova V. K. Features of professionalizing of government employees in the conditions of modern Russian reforms // Sotsis. 2016. №. 2. P. 76–82.
12. Eremina N. Whether Russia should be measured by «the European values» with the EU? 2014. [e-resource]. URL: http://www.regnum.ru\news\1856961.html (date of reference 12.15.2016).
13. Kuzmina V. A. Institutional development of the public civil service as social process: dissertation for the degree of a Candidate of Sociologic. Moscow. 2007. 169 p.
14. Nemirovsky V. G., Safronova K. V. Specifics of valuable orientations of regional political elite (on materials of Krasnoyarsk Krai) // The Power. 2014. № 7. P. 140–143.
15. Quickly E. A., Menshova V. N. Values of public service and public servants: prospects for Russia // the Power. 2015. №. 4. P. 116–123.
16. Quickly E. A., Menshova V. N. Pilot monitoring of professional health of civil servants of Siberian Federal District: from a plan to realization // Materials VI of the international sociological Grushinsky conference «Research life after the research: how to make results clear and useful», on March 16–17, 2016 / Ed. by A. V. Kuleshov. M.: AO «VTsIOM», 2016. P. 103–110.
17. Reform of Australian Government Administration: Building the world's best public service // A Submission by the ANZSOG Institute for Governance at the University of Canberra.
18. The Obolon A. V. Etika and responsibility in public service // Questions of the public and municipal administration. 2015. №. 1. P. 7–30.