

Керем МАГОМЕДОВ

Социологический взгляд на профессионализм муниципальных служащих

Изучение вопросов профессионализма имеет особое значение для сферы государственного и муниципального управления, где профессионализм как принцип деятельности служащих закреплен в соответствующих нормативных правовых актах. Среди них можно выделить Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», определяющий муниципальную службу как профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы (ст. 2). При этом к замещению должностей муниципальной службы предъявляются квалификационные требования, в том числе к уровню профессионального образования и профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей (ст. 9). Это можно считать главным основанием для исследования профессионального состояния кадров муниципальной службы, а также различных проблем, связанных с обеспечением высокого уровня профессионализма муниципальных служащих.

С социологической точки зрения профессионализм – это высокий уровень знаний, умений, навыков и компетентности, проявляемых работником в какой-либо профессиональной области. Основу такого профессионализма обеспечивают усвоение необходимого объема теоретических знаний и умение применять их в практической деятельности. Современные концепции профессионализации кадров исходят из постоянного совершенствования уровня профессионализма работников, обеспечиваемого различными формами дополнительного образования, роста квалификации и профессиональной компетенции, углубленной специализации наряду с культурным развитием – т. е. всего того, что способствует качественному развитию и саморазвитию профессиональных и личностных характеристик работников, планированию и реализации их карьерных стратегий.

Когда вопросы профессионализма кадров рассмат-

Керем МАГОМЕДОВ – доктор социологических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ

В предыдущих номерах

Тема представлена:
№ 2. 2011 г. Конкурсные процедуры на гражданской службе (автор О. Попова)

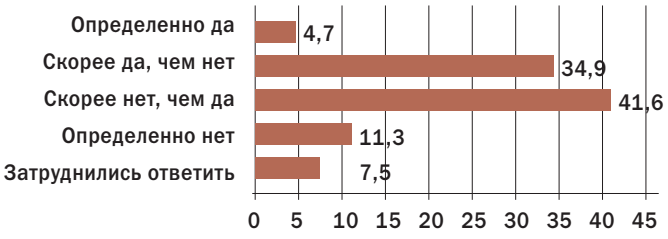
риваются относительно сферы государственного и муниципального управления, то профессионализм воспринимается как антитеза бюрократическому стилю деятельности, а профессиональное сообщество противопоставляется бюрократии как особому слою чиновников, сложившемуся в недрах старой системы управления. Таким образом, именно профессионализм и компетентность муниципальных служащих отражает сущность муниципальной службы как профессиональной деятельности.

Местное самоуправление в России в настоящее время только набирает обороты своей институционализации, и еще не до конца проявляет себя важнейший гражданский компонент местных сообществ, соединяющий на их территориях цели, задачи, интересы государственного управления общественными процессами и самоорганизационных процессов гражданского общества. Тем не менее местное самоуправление играет заметную роль в демократизации общенациональной системы управления.

В социологическом исследовании*, о котором пойдет далее речь, ряд вопросов касался профессионализма муниципальных служащих.

Прежде всего участникам исследования было предложено ответить на вопрос, считают ли они современную муниципальную службу достаточно профессиональной для выполнения стоящих перед ней целей и задач. В целом положительных оценок оказалось меньше, чем отрицательных (**рисунок 1**).

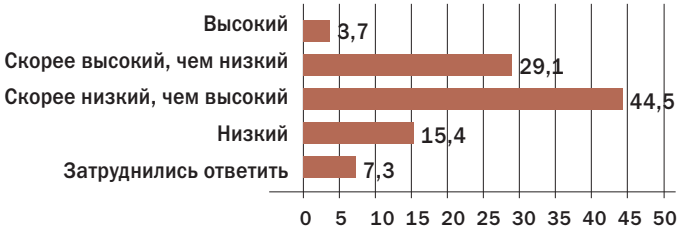
Рисунок 1. Распределение мнений о том, достаточно ли профессиональна муниципальная служба для выполнения стоящих перед ней целей и задач, %



Представленное на рисунке 1 распределение мнений показывает, что профессиональное состояние муниципальной службы все же нельзя назвать критически неудовлетворительным – большинство респондентов (в совокупности 76,5%) выбрали варианты ответов «скорее да, чем нет» и «скорее нет, чем да». Вероятно, ситуацию можно определить так: для выполнения «рутинной» работы и простых функций общего уровня профессионализма муниципальной службы достаточно, но для решения задач развития пока явно не хватает. Отсюда истоки социального противоречия – несоответствие профессионального состояния муниципальной службы Российской Федерации предъявляемым к ней государством и обществом современным требованиям по управлению, а также потребности самой муниципальной службы в повышении профессионализма муниципальных служащих.

Поэтому в определениях общего уровня профессионализма муниципальных служащих критических оценок несколько больше, хотя в целом они практически полностью повторяют оценки состояния профессионализма всей муниципальной службы (**рисунок 2**).

Рисунок 2. Оценка общего уровня профессионализма муниципальных служащих, %



Как видно из рисунка 2, общий уровень профессионализма муниципальных служащих оценивается невысоко, и если вывести среднее значение этого показателя по 4- балльной шкале (от 1 – низкий уровень до 4 – высокий), то оно будет соответствовать 2,07 балла, т. е. ниже медианного значения (2,5 балла). Невысокий профессионализм муниципальных служащих создает немало проблем в функционировании муниципальных органов и, несомненно, требует выработки механизмов по его повышению.

Среди факторов, которые могут этому способствовать, респонденты выделили:

- профессиональное обучение – 72,7%;
- опыт работы – 60,1%;
- перспективы карьерного роста – 41,9%;
- материальное стимулирование – 40,6%;
- неформальная процедура аттестации кадров – 19,3%;
- моральное стимулирование – 18,5%;
- ротация кадров в муниципальном органе – 16,0%;
- включение в кадровый резерв – 10,5%.

Судя по полученным данным, наиболее значимыми факторами повышения профессионализма муниципальных служащих опрошенные считают те, которые способствуют приобретению и закреплению новых знаний, навыков и умений, т. е. факторы профессионализации кадров муниципальных органов. Достаточно значимы и стимулирующие факторы должностного роста и материального поощрения по результатам повышения профессионализма муниципальных служащих. Остальные факторы носят в большей степени

* Социологическое исследование, посвященное актуальным проблемам функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации, проводилось социологической группой кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС в 2011 г. в 18 субъектах РФ. Опрошены 765 человек. Руководитель проекта – д.с.н., профессор А.И. Турчинов. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов.

процедурный, технологический характер и рассматриваются участниками исследования как менее значимые.

Тем не менее кадровые технологии, наполненные современным содержанием, должны применяться в качестве социально-управленческого инструментария при формировании профессионального кадрового состава муниципальной службы. По оценкам респондентов, среди таких технологий наиболее важны следующие:

- конкурсный отбор на вакантные должности – 60,7%;
- профессиональная адаптация сотрудников – 38,2%;
- аттестация – 35,8%;
- профессиональная ориентация учащихся высших и средних учебных заведений – 34,8%;
- формирование кадрового резерва – 27,3%;
- ротация кадров – 21,3%.

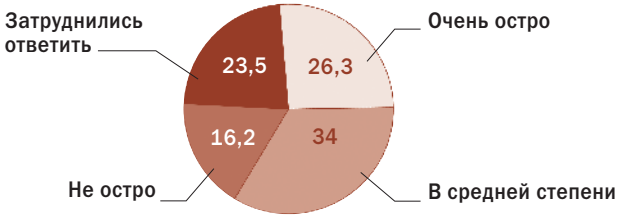
Как видим, наибольшее значение для формирования профессионального состава муниципальной службы имеет конкурсный отбор, включающий в себя различные процедуры оценки профессиональных знаний, навыков и умений кандидатов на назначение на вакантные должности, а также способности их применения при исполнении должностных обязанностей.

В последние годы большое внимание уделялось развитию институтов власти всех уровней. Среди различных проблем кадрового обеспечения органов государственного и муниципального управления особое место занимает восполняемость управленческих кадров высокопрофессиональными специалистами. Решение этой проблемы имеет множество вариантов, но самым эффективным может стать отбор и подготовка управленческих специалистов посредством такого механизма, как резерв кадров. Актуальность для страны формирования управленческого резерва кадров была определена на высшем государственном уровне в 2008 г. и после принятия ряда федеральных документов вышла на уровень национальной программы. Вопросы, связанные с кадровым резервом на местном уровне, нашли свое отражение и в нашем исследовании.

Прежде всего определялось, насколько остро стоят сегодня проблемы кадрового резерва муниципальных органов. Выяснилось, что почти две трети участников исследования считают эту проблему острой (**рисунок 3**).

Рисунок 3. Оценка остроты проблемы кадрового резерва муниципальных органов, %

Это свидетельствует о том, что муниципальные органы управления испытывают дефицит квалифицированных управленческих кадров и практически исчерпали возможности восполнения их другими методами, например, путем кадрового обмена или свободного рекрутирования. Да и привлечь «со стороны» не просто высококвалифицированные кадры, а полностью подготовленные к условиям работы в системе муниципальной службы, к ее специфике управленческой деятельности, к ответственности перед населением и т. п. очень сложно. Гораздо проще и эффективнее создать условия для подготовки и роста своих, способных к управленческой деятельности работников, т. е. сформировать кадровый резерв муниципальных органов и организовать с ним эффективную, неформальную работу.



Но формализма в работе с кадрами муниципальных органов сегодня достаточно много. Так, только 14,4% участников исследования считают, что специалисты, включенные в состав кадрового резерва муниципальных органов, знают о его назначении и задачах, еще 55,1% полагают, что знают, но не в полном объеме, а 16,0% – что «резервисты» не имеют никакого представления о его назначении и задачах (14,5% затруднились с ответом). Отсюда правомерен вывод, что преодоление формализма в работе по формированию и функционированию резерва кадров муниципальных органов является в настоящее время первоочередной задачей.

Среди наиболее значимых проблем участники исследования назвали:

- повышение уровня открытости при отборе в кадровый резерв – 43,4%;
- повышение требовательности к работникам, находящимся в резерве кадров муниципальных органов по развитию ими профессиональных качеств, – 30,9%;
- повышение ответственности руководителей муниципальных органов за работу с резервом кадров – 34,8%;
- нормативное определение критериев отбора в резерв кадров – 30,5%;
- совершенствование организационно-правового обеспечения функционирования кадрового резерва – 27,8%;
- исключение формализма в работе с резервом кадров в муниципальных органах – 27,6%;
- выработка мер стимулирования для кандидатов в кадровый резерв – 19,8%;
- увеличение финансовой поддержки работы с резервом кадров в муниципальных органах – 15,9%.

Изучая вопросы профессионализма муниципальных служащих, необходимо обращать внимание на различные явления в системе муниципальной службы, препятствующие его повышению. Среди них:

- коррупция – 50,2%;
- низкая кадровая культура руководителей – 37,2%;
- недостаточная оплата труда – 37,0%;

- протекционизм – 35,3%;
- текучесть кадров – 27,0%;
- отсутствие мотивации эффективной служебной деятельности – 26,8%;
- отсутствие карьерного роста – 26,3% ;
- отсутствие возможностей дополнительного обучения – 13,6%;
- недоброжелательные служебные отношения – 13,3%;
- отсутствие времени на самообразование – 10,0%.

В заключение подчеркнем, что российское общество сегодня заинтересовано в формировании профессиональных сообществ управленцев как на федеральном, так и на местном уровне. Основными принципами отбора, назначения и оценки результатов деятельности муниципального служащего может быть только его профессиональная компетентность, его способность выполнять профессиональные управленческие функции на должностях муниципальной службы и решать задачи, возникающие в реальных условиях функционирования местных сообществ.

Игорь ДРОБОТ

Устойчивость профессионального становления офицерских кадров

Формирование нового облика Вооруженных сил Российской Федерации оказало существенное влияние на многие элементы военной службы, являющейся видом федеральной государственной службы и представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению обороны и безопасности государства. Основные направления совершенствования системы военного образования (СВО), благодаря которым осуществляется подготовка современных, знающих, физически развитых офицеров, способных решать сложные задачи, стоящие сегодня перед Вооруженными силами страны, обсуждались в июне 2011 г. на совещании Президента России с постоянными членами Совета Безопасности. Отмечалось, что общие подходы к реформированию военной службы должны сопровождаться организационными и социальными решениями в системе военного образования с тем, чтобы повысить качество подготовки офицеров.



Игорь ДРОБОТ – кандидат педагогических наук, доцент Военной академии ракетных войск стратегического назначения им. Петра Великого

Достижение офицером профессиональной и социальной зрелости, вершин профессионализма возможно при условии согласования образовательных процессов в системе военного образования и системе боевой подготовки (СБП) на всех этапах профессионализации офицерских кадров [1, с. 18].

Это согласование актуально для всей системы образования России, что подтверждается реализацией отраслевого соглашения по учреждениям и организациям, находящимся в ведении Федерального агентства по образованию на 2009-2011 гг. между Управлением учреждений образования Рособразования и Профсоюзом работников народного образования и науки РФ [2].

В ходе формирования нового облика ВС РФ органы управления СБП и СВО неоднократно претерпевали изменения, связанные как с сокращением численности сотрудников, так и с пересмотром функций руководящего органа. Недостаток системности (взаимосвязи между СВО и СБП) в вопросах подготовки военных специалистов, на наш взгляд, существенно влияет на боеспособность Вооруженных сил. Видовая и ведомственная разобщенность в области профессиональной подготовки военных кадров не позволяет сформировать единое образовательное пространство Вооруженных сил, разработать и реализовать целостную систему непрерывной подготовки военнослужащих на всех этапах и ступенях служебной деятельности.

Для эффективного управления профессиональным становлением офицерских кадров необходимы механизмы координации и взаимной адаптации СВО и СБП [3]. В условиях диверсификации и многоуровневости системы образования РФ, обладающей такими свойствами, как преемственность, консервативность, устойчивость к внешним воздействиям, наличие жестких вертикальных управляющих связей, горизонтальных коммуникативных связей и закрытость [4], это обеспечит устойчивость единого образовательного пространства Министерства обороны [5].

В Министерстве обороны созданы предпосылки для разработки и реализации системы непрерывного профессионального образования военнослужащих. Предусмотрена подготовка военных специалистов для