

На правах рукописи



003055265

СУМАРОКОВ Владимир Зиновьевич - -

**СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Пенза 2007

Диссертация выполнена на кафедре управления и социологии
государственного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет»

- Научный руководитель:** кандидат исторических наук, доцент
Неделько Сергей Иванович
- Официальные оппоненты:** доктор философских наук, профессор
Гречихин Владимир Григорьевич;
кандидат социологических наук
Клак Наталья Владимировна
- Ведущая организация:** Поволжская академия государственной
службы им. П. А. Столыпина (г. Саратов)

Защита состоится 22 марта 2007 г. в 14⁰⁰ часов на заседании
диссертационного совета К 212.186.01 при государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет» по адресу: 440026, г. Пенза,
ул. Красная, 40.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного
образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет», с авторефератом диссертации –
на сайте университета www.pnzgu.ru

Автореферат разослан 20 февраля 2007 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета доктор социологических наук,
профессор



Л. И. Найденова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Особенность современного этапа развития российской государственности заключается в том, что принятый стратегический курс на реформирование социально-экономического развития страны в качестве первоочередной задачи выдвигает создание эффективной и гибкой системы управления государством на принципах федерализма. Причем данный процесс осуществляется под влиянием двух противоборствующих тенденций – усиления роли государства и возрождения самоуправления.

Институт местного самоуправления в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами и может служить эффективным инструментом региональной политики.

В настоящее время местное самоуправление переживает одну из судьбоносных для России реформ, когда существенным образом меняется система местной власти, ее территориальная и организационная структура.

В условиях становления новой системы местного самоуправления особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с развитием кадрового потенциала муниципальной службы, повышением уровня профессионализма муниципальных служащих. Опыт последних лет в сфере реальной практики становления местного самоуправления в Российской Федерации показывает, что профессиональный уровень лиц, замещающих выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы, отсутствие у них необходимых знаний и профессиональных навыков и, соответственно, низкая эффективность управленческих решений приводят к снижению авторитета органов местного самоуправления в глазах населения. Успех проводимых сегодня реформ во многом зависит от формирования такого кадрового корпуса служащих, который отвечал бы современным требованиям и был способен квалифицированно решать многогранные задачи управления обществом. В данных условиях специальное исследование качественных характеристик кадрового потенциала муниципальной службы, поиск путей его совершенствования представляются принципиально важными.

Проблема эффективности муниципальной службы связана с ее профессиональной организацией, качественной подготовкой кадров и научно-методическим обеспечением их функционирования. В

исследованиях по проблемам муниципальной службы все более четко формируется идея использования инновационных социальных технологий управления кадровыми процессами, в том числе профессиональным развитием. В то же время в науке и управленческой практике еще не выработаны достаточно обоснованные критерии комплексной оценки кадровых процессов, отсутствует концептуальная основа социальных технологий профессионального развития и усвоения муниципальными служащими профессиональных и этических ценностей, норм и правил корпоративной культуры. Профессионалом может быть человек, который имеет не только хорошие специальные и профессиональные знания, опыт работы, но и способен решать профессиональные задачи и проблемы. Кроме специальных знаний и умений, ему необходим высокий уровень морально-нравственных качеств, не позволяющих ему нарушать профессиональные нормы даже ради удовлетворения индивидуальных потребностей.

Изложенное выше определяет актуальность разработки проблемы формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы и наш исследовательский интерес к данной проблематике.

Состояние разработанности проблемы. Предпосылкой анализа современных проблем местного самоуправления с учетом российской специфики является исторический контекст его становления, достаточно хорошо выявленный в работах В. П. Безобразова, Л. А. Велихова, А. Д. Градовского, Б. Н. Чичерина. В этом ряду особо следует выделить работу Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства», раскрывающую самоуправление как специфичную форму власти.

Среди классиков зарубежной социологии необходимо особо отметить работы немецкого социолога М. Вебера, которого принято считать основателем разработки теоретико-методологических основ государственной службы. Основные положения его концепции по-прежнему актуальны и могут быть положены в основу деятельности по совершенствованию структуры современной государственной и муниципальной службы в России, повышению профессионализма ее кадров.

Классическими для обоснования теоретико-методологических подходов к разработке теорий социального управления, социокультурных оснований функционирования власти являются фундаментальные работы

таких авторов, как Э. Гидденс, Б. Гоулднер, М. Крозье, Р. Мертон, Ф. Селзник.

Проблемы становления новой российской государственности, повышения эффективности взаимодействия государственной и муниципальной служб, развития организационных и методологических основ совершенствования государственного и муниципального управления, подготовки и управления кадрами государственной и муниципальной службы, совершенствования стиля управления персоналом рассматривались в работах Г. В. Атаманчука, В. Э. Бойкова, Г. В. Мальцева, В. А. Мальцева, С. И. Неделько, Е. В. Охотского, А. В. Понеделкова, Ж. Т. Тощенко, Ю. Н. Старилова, В. А. Сулемова, А. М. Омарова.

По мнению многих авторов, проблемой государственного управления, требующей решения, остается факт традиции единоначалия и явная тенденция нежелания делегировать полномочия другим участникам управленческого процесса. А именно этого требует современный подход к работе – деятельность с ориентацией на принципы федерализма.

При разработке темы диссертации мы опирались на исследования социологического видения кадровых процессов, где теоретические аспекты проработаны, прежде всего, применительно к российским условиям. Работы Г. В. Гречихина, Л. Я. Дятченко, Е. М. Ковешникова, В. В. Маркина, М. Маркова, В. Н. Иванова, Г. П. Овчинникова, В. И. Патрушева, А. И. Пригожина, Н. Стефанова, А. А. Хохлова, В. В. Щербины посвящены вопросам управленческой теории и практики, а также методологическим основам использования социальных технологий как инструмента совершенствования кадрового потенциала в управлении.

Вопросам государственной кадровой политики, принципам и технологии ее реализации уделено существенное внимание в работах Г. В. Атаманчука, В. А. Дятлова, В. Г. Игнатова, В. И. Лукьяненко, В. И. Матирко, В. С. Нечипоренко, Е. В. Охотского, В. В. Травина, А. И. Турчинова, С. В. Шекшни и др. Муниципальная кадровая политика и проблемы ее реализации рассматривались в трудах А. З. Гильманова, Н. Н. Гугнина, В. Н. Иванова, О. Е. Кутафина, В. П. Мельникова, В. И. Патрушева, В. И. Фадеева, Г. А. Цветковой, А. И. Черкасова.

В последнее время усилилось внимание ученых к проблеме анализа профессиональной деятельности и профессионализма с позиций социологии, психологии и акмеологии. Проблемы становления личности профессионала и вопросы профессиональной этики освещены в работах

А. Г. Асмолова, В. К. Белолипецкого, А. А. Деркача, В. П. Зазыкина, Т. В. Калачевой, А. К. Марковой, Н. Я. Перинской, А. П. Чернышова и др.

Научному осмыслению темы исследования способствовали труды современных отечественных ученых, посвященные исследованиям профессионализма и компетентности управленческих кадров, состояния и путей развития кадрового потенциала государственной и муниципальной службы. Здесь следует особо выделить точку зрения Е. В. Охотского и В. А. Сулемова, которые, акцентируя внимание на объективной составляющей кадровых процессов, понимают под ними продвижение, смену состояния кадровых отношений и связей, количественных и качественных параметров кадрового корпуса, повторяемость кадровых явлений и качеств. При этом подчеркивается, что кадровая политика отражает закономерности кадровых процессов, их зависимость от характера и уровня общественно-политического и экономического строя.

Не менее важно, на наш взгляд, принять во внимание разработки А. А. Хохлова, который, исследуя механизмы социальной детерминации кадровых процессов, их содержание и взаимосвязь, выявил специфику управления названными процессами, его механизмы и технологии.

Теоретические и практические вопросы, связанные с формированием и развитием системы подготовки и повышения квалификации служащих, эффективностью их обучения, рассматриваются в трудах В. Э. Бойкова, В. И. Видяпина, Т. А. Кононенко, В. С. Кабакова, А. М. Смолкина и др.

Достаточно высоко оценивая указанные выше исследования и опираясь на них, нельзя в то же время упускать из сферы своего внимания следующий аспект: большинство из них проводилось в ситуации, отличной от нынешней системы социального управления. Поэтому, несмотря на то, что подходы, которые применялись при изучении данной проблематики несколько десятилетий назад, не утратили своего методологического и методического значения, тем не менее, многие теоретические положения трудов по этой теме в современной ситуации недостаточно эффективны.

Комплексный анализ научной литературы показал, что проблема управленческой деятельности вряд ли может сегодня считаться адекватно исследованной в соответствии с современными запросами теории и практики управления. Несмотря на то, что в настоящее время проблемы местного самоуправления рассматриваются в различных отраслях научного знания, можно констатировать, что данные исследования носят разрозненный характер, отсутствует комплексный анализ и целостная концепция развития муниципальной службы в Российской Федерации.

Многие вопросы, касающиеся рассматриваемой проблематики, остаются недостаточно проработанными. Так, отсутствуют монографические работы, исследующие сущность института местного самоуправления в системе российского общества, его субъективную составляющую в виде принципов формирования саморегулирующейся организационной структуры и изменяющегося под действием объективных и субъективных факторов развития кадрового потенциала. А это весьма важно, поскольку исследования кадровых процессов в сфере органов государственной власти не решают проблемы, ибо в муниципальных образованиях они имеют свою специфику и нуждаются в самостоятельной теоретической проработке.

В настоящее время недостаточно внимания уделяется проблемам профессионализма и управления профессиональным развитием муниципальных служащих, совершенствования системы подготовки высококвалифицированных специалистов в области муниципального управления. Существенное увеличение количества муниципальных образований в связи с реформированием системы местного самоуправления приводит к тому, что значительно возрастает и число кадров органов местного самоуправления, нуждающихся в совершенствовании своей профессиональной компетентности. Однако на сегодняшний день практически отсутствует методология разработки и создания эффективной системы управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы.

Актуальность, состояние научной разработанности обусловили выбор темы, объекта и предмета исследования, определили его цели и задачи.

Объектом исследования являются кадры муниципальной службы.

В качестве предмета исследования выступают особенности формирования и развития кадрового потенциала современной муниципальной службы.

Целью диссертационного исследования является выявление и анализ факторов, определяющих эффективность деятельности муниципальной службы и предпосылки развития ее кадрового потенциала.

Реализация поставленной цели предполагала решение следующих задач:

- 1) выявить сущность муниципального управления с точки зрения социологического подхода;

2) определить специфику содержания понятия «кадровый потенциал муниципальной службы» в условиях реформирования системы местного самоуправления;

3) выявить факторы повышения эффективности кадровой политики на муниципальном уровне, способствующие профессиональному развитию муниципальных служащих;

4) исследовать качественные характеристики кадрового потенциала современной муниципальной службы;

5) изучить особенности и перспективы применения социальных технологий профессионального совершенствования муниципальных служащих на базе выявления их ценностных ориентаций и отношения к трудовой деятельности;

6) на основе проведенного анализа сформулировать научно обоснованные рекомендации, направленные на совершенствование системы управления профессиональным развитием муниципальных служащих.

Теоретическую и методологическую базу исследования составили идеи и концептуальные положения теоретических работ отечественных и зарубежных социологов, философов, экономистов и социальных психологов, а также современные концепции общей теории управления, общей социологии и социологии управления, социологические и психологические аспекты управления кадрами.

В исследовании профессионального развития кадров муниципальной службы использованы различные подходы, такие как структурно-функциональный, институциональный и синергетический, современные методы системного анализа и статистики. На их базе проведен всесторонний комплексный социологический анализ факторов формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы.

Эмпирической базой исследования послужили:

– материалы официальных и специальных статистических источников, в том числе материалы социальной статистики, официальные материалы государственных органов и ведомственных изданий Российской Федерации;

– информация, опубликованная в разовых и периодических изданиях, в том числе научных;

– вторичный анализ результатов конкретных социологических исследований по проблемам эффективности органов управления,

исследования по проблемам профессионального развития государственных и муниципальных служащих;

– данные конкретного социологического исследования, проведенного с непосредственным участием автора в 2005–2006 гг., в рамках которого было опрошено, соответственно, 280 муниципальных служащих г. Краснодара и 74 муниципальных служащих Пензенской области (экспертный опрос).

Научная новизна диссертационного исследования связана с самой постановкой проблемы управления профессиональным развитием кадров муниципальной службы и состоит в комплексном рассмотрении процесса формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы под воздействием изменений, происходящих в современном российском обществе.

Среди результатов исследования, обладающих новизной, можно выделить следующие:

– представлено авторское понимание социальной сущности местного самоуправления в контексте социологического анализа;

– выявлена специфика содержания понятия «кадровый потенциал муниципальной службы» в условиях реформы местного самоуправления;

– раскрыто авторское понимание требований, предъявляемых к формированию и развитию кадрового потенциала муниципальной службы в соответствии с принципами федерализма;

– обоснован компетентностный подход к социальным технологиям профессионального развития муниципального служащего;

– проведен анализ кадрового потенциала органов местного самоуправления с позиций становления новой модели социального управления;

– разработаны авторские рекомендации по совершенствованию системы профессионального развития кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В контексте социологического анализа местное самоуправление представляет собой комплекс отношений, возникающих при реализации гражданских прав и интересов конкретных субъектов социума при невозможности удовлетворения их непосредственно индивидом или через институты государственной власти.

2. Современное российское общество основано на федерализме как многоуровневой системе общественного самоуправления. Федерализм

подразумевает солидарный режим работы всех уровней власти и субсидиарность, которая позволяет местному сообществу пользоваться автономией. В условиях реформирования системы социального управления местное самоуправление решает проблему гармонизации общенациональных (государственных) и экономических (частных) интересов. Происходит становление института социального менеджества, который предъявляет новые требования к формированию и развитию кадрового состава муниципальной службы.

3. Под кадровым потенциалом муниципальной службы следует понимать совокупность способностей и возможностей служащих муниципального уровня управления, которые реализуются для достижения текущих и перспективных целей в интересах местного сообщества, региона и государства. Одним из наиболее действенных механизмов повышения результативности работы муниципальных служащих является предоставление им возможности для профессионального развития и карьерного роста, т.е. собственно профессиональная мотивация.

4. Рассмотрение кадрового потенциала муниципальной службы с точки зрения компетентного подхода означает, что профессиональное развитие служащего представляет собой не только изменение его компетенции, но и требует, соответственно, повышения его компетентности, что выражается в перестройке личностных и деловых качеств, более глубоком освоении норм и правил корпоративной культуры, профессиональных и этических ценностей.

5. Сегодня необходим системный подход к оценке кадрового потенциала муниципальной службы, учет количественных и качественных параметров, их взаимообусловленности, закономерностей и тенденций развития за относительно длительный период времени, а также сравнительный анализ показателей этого процесса. Следовательно, оценка качества кадрового потенциала, получаемая в рамках аттестационных процедур и служащая наиболее реальным основанием для административных решений по кадровому составу, должна проводиться в режиме мониторинга, обеспечивающего прогностичность данной оценки.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в анализе актуальной для развития местного самоуправления в Российской Федерации проблемы повышения эффективности муниципальной службы, выявлении объективной необходимости анализа факторов, влияющих на профессионализм служащих. В диссертационном исследовании с социологической позиции

были рассмотрены проблемы профессионализма и профессионального развития кадрового потенциала муниципальной службы. Выдвигаемые положения являются одной из предпосылок нового концептуального подхода к пониманию сущности профессионального развития кадрового потенциала муниципальной службы, оптимизации кадровой политики и управления на муниципальном уровне на базе повышения эффективности системы управления профессиональным развитием муниципальных служащих в условиях трансформации политической и социальной систем.

Результаты диссертационного исследования и рекомендации, разработанные автором, могут быть использованы работниками органов местного самоуправления, а также для подготовки специалистов в высших учебных заведениях, в обучении управленцев различных уровней в центрах профессиональной подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Выводы и положения диссертационной работы могут быть использованы при чтении общих курсов социологии и специальных курсов по социологии управления для студентов социологических и юридических специальностей, а также слушателей системы повышения квалификации.

Результаты исследования могут быть использованы в системе формирования кадрового корпуса муниципального управления и для организации его взаимодействия с государственными органами управления и бизнесом.

Введенный в оборот фактический материал и данные социологического исследования могут быть использованы при подготовке учебно-методических материалов и пособий по совершенствованию института социального управления.

Апробация результатов исследования. Основные результаты и выводы работы докладывались и обсуждались на III Всероссийской научно-практической конференции «Пути формирования эффективной социально-экономической модели трансформирующейся России» (Пенза, 2007), а также изложены в монографии «Муниципальное управление в современной системе организации власти» (Краснодар, 2003) и опубликованы в работах «Ценностные ориентации муниципальных служащих в трудовой деятельности и их роль в обеспечении эффективности деятельности муниципальных органов власти» (Краснодар ; Пенза, 2005), «Особенности формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления» (Известия вузов. Поволжский регион. – 2007. – № 2. – (Общественные науки)).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор и актуальность темы, анализируется современный уровень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагаются теоретико-методологическая основа и научная новизна диссертации, раскрывается практическая значимость полученных результатов.

В **первой главе «Теоретико-методологические основы социологического исследования кадрового потенциала муниципальной службы»**, состоящей из двух параграфов, обосновываются теоретические подходы к анализу предмета исследования.

В *первом параграфе «Социологический подход к исследованию системы муниципального управления»* анализируется социальная сущность муниципального управления и его роль в системе организации власти. Автор приходит к выводу, что в контексте социологического анализа сущности местного самоуправления его следует определить как комплекс отношений, возникающих при реализации гражданских прав и интересов конкретных субъектов социума при невозможности удовлетворения их непосредственно индивидом или через институты государства.

Автор отмечает, что особое положение местного самоуправления заключается в том, что оно, в отличие от федерального и регионального уровней государственной власти, создает реальные условия для приближения власти к населению и тем самым формирует мобильную систему управления, достаточно приспособленную к местным территориальным или этническим особенностям, способствует процессу развития гражданских инициатив.

В диссертации делается вывод о том, что основой эффективности в деятельности кадрового корпуса муниципальных органов управления является ориентация его представителей на взаимодействие с государственными органами власти на принципах федерализма, который позволяет системе органов управления муниципального уровня добиться некоррупционного, некриминального решения проблемы власти.

Новую глобальную общественную систему, получившую название *постиндустриальной*, характеризуют следующие основные черты: *федерализм* как многоуровневая система общественного самоуправления, все уровни которой работают в солидарном режиме, означаемом

координирование всех субсидиарных, суверенных ее частей; *субсидиарность*, согласно которой местное сообщество нуждается в центральной администрации лишь для того, чтобы обеспечить согласование решений, а органы местного самоуправления пользуются автономией, которая не может быть ограничена ни политической системой, ни центральной администрацией; *особая роль муниципального (местного) управления*, решающего ключевую в обществе проблему – гармонизации общенациональных (государственных) и экономических (собственности) интересов; *институт социально-экономического менеджмента* в качестве кадрового обеспечения муниципального (местного) управления в его новой федералистской общественной системе, системе общественного самоуправления, когда местные (муниципальные) управленцы обязаны быть социально-экономическими менеджерами с соответствующей профессиональной подготовкой.

Во *втором параграфе «Специфика социологического анализа кадрового потенциала муниципальной службы»* подчеркивается, что существенное изменение структуры и задач органов государственной власти и местного самоуправления, усложнение управленческой деятельности, рост персональной ответственности должностных лиц государственной и муниципальной службы за принимаемые решения обуславливают повышение требований к уровню профессиональной компетентности руководителей и специалистов, а также необходимость нормативного закрепления этих требований.

Кадровый потенциал – это возможности работников, которые могут быть приведены в действие в процессе трудовой деятельности в соответствии с должностными обязанностями и поставленными перед обществом целями на определенном этапе общественного развития. Это своего рода интегрированная, в том числе неиспользуемая, способность кадров к профессиональной деятельности, скрытый резерв. Причем, по мнению диссертанта, понятие «кадровый потенциал» включает в себя не только собственно кадры, но и определенный уровень совместных возможностей группы людей при достижении поставленных целей.

Под кадровым потенциалом муниципальной службы автор понимает совокупность способностей и возможностей служащих муниципального уровня управления, которые реализуются для достижения текущих и перспективных целей в интересах муниципалитета, региона и государства.

Автор подчеркивает, что профессиональная деятельность

муниципального служащего имеет публичный характер и направлена на организацию и регулирование отношений между гражданами и социумом. Ввиду этого данная деятельность востребует разносторонний профессиональный потенциал муниципальных служащих и предполагает интенсивное профессиональное развитие.

Профессионализм муниципальных служащих, по мнению диссертанта, должен трактоваться как вполне конкретное социальное явление, т.к. сегодня чиновнику уже недостаточно иметь «волю к власти», он должен быть уже не только фиксатором социальной картины и генератором предложений по оптимизации ситуации, но и прежде всего, управленцем-менеджером, проводящим в жизнь собственные идеи и наработки, ответственным не столько за выдвинутые им предложения, сколько за их реализацию в повседневной жизни социума.

Однако многие органы местного самоуправления в силу разных причин еще недостаточно подошли к пониманию необходимости осуществления реальных шагов по подготовке муниципальных управленческих кадров. Отсутствие необходимых знаний и профессиональных навыков муниципальных служащих приводит к низкой эффективности управленческих решений и, как следствие, к снижению авторитета органов местного самоуправления в глазах населения.

По данным Федеральной службы государственной статистики и материалам, поступившим из субъектов РФ, базовое высшее образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» сегодня имеют лишь 0,2% от общей численности выборных лиц местного самоуправления и 2,8% от общей численности россиян, занимающих должности на муниципальной службе.

Не спасают положение муниципальные служащие и выборные лица местного самоуправления, окончившие различные курсы профессиональной переподготовки по специальности «Государственное и муниципальное управление» или курсы повышения квалификации по специализированным программам в области муниципального управления. Их очень и очень мало. На конец 2005 г. численность работников муниципальной службы, получивших дополнительное профессиональное образование, составила 29658 человек. Это всего 9,6% от общей численности муниципальных служащих.

Автор приходит к выводу, что конкретные аспекты повышения эффективности кадровой политики на сегодняшний день выявлены слабо. Это во многом связано с недостаточной проработкой вопросов

современной системы управления кадровым потенциалом и ее особенностях на региональном и муниципальном уровнях.

Вторая глава «Развитие кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях: социологический аспект» состоит из двух параграфов и посвящена анализу качественных характеристик кадрового потенциала муниципальной службы и перспективам его развития.

В первом параграфе «Кадровый потенциал органов местного самоуправления в контексте становления новой модели социального управления» отмечается, что муниципальные служащие относятся к числу властных структур, социальный статус которых в обществе еще находится в состоянии становления. Поэтому проблема своевременной и точной самооценки современного состояния кадров муниципальной службы является особенно важной для принятия управленческих решений при реализации социальных технологий формирования и профессионального развития ее кадрового потенциала. При этом прогностичность оценки качества кадрового потенциала может быть обеспечена лишь в том случае, если данная оценка будет проводиться в режиме мониторинга. Социологический мониторинг представляет собой своего рода синтез теоретико-прикладного и чисто прикладного исследований, граница между которыми определяется в зависимости от основной цели, связанной с углублением научного знания об изучаемых социальных процессах.

Анализ научных публикаций, а также исследование качественных характеристик кадрового потенциала муниципальных органов власти, проведенное с непосредственным участием автора в 2005–2006 гг., показало, что работники муниципальной службы в трудовой деятельности в большей степени ориентируются на содержательные ее компоненты (около 40% респондентов) либо считают ее смыслом жизнедеятельности человека (31,7%) и долгом любого человека перед обществом (22,1%). И лишь немногие относятся к ней как к вынужденной необходимости – 4,4%.

По мнению диссертанта, представляется разумным интерпретировать эти данные как трансляцию социально одобряемых мотивов и целей, которые, в свою очередь, основываются на ценностях муниципальных служащих в их профессиональной сфере.

Большинство муниципальных служащих (76,9%) выражают полное удовлетворение своей профессиональной деятельностью. По мнению диссертанта, фактор «призвание» существенно сказывается на самооценках соответствия собственной квалификации требованиям выполняемой

работы. Так, в этом плане больше удовлетворен (оценка «моя квалификация соответствует требованиям») контингент работающих по призванию – 64,1% опрошенных служащих, и 50,0% опрошенных – их контрагенты.

В диссертации делается вывод, что феномен «качественного» исполнения своего служебного долга – не только и не столько деятельность коллективного субъекта, сколько эффект деятельности профессионала-управленца с высокой степенью компетентности. В свою очередь, призвание, как предрасположение и готовность к данному виду деятельности, позволяет более эффективно и компетентно реализовывать профессиональные знания.

Исходя из результатов проведенного анализа, автор отмечает, что меньшая удовлетворенность муниципальных служащих условиями своей трудовой деятельности зачастую проявляется в отношении тех факторов и условий службы, которые не зависят от принадлежности к конкретному коллективу – это, в первую очередь, уровень оплаты труда и уровень социальной защищенности.

Самыми весомыми компонентами привлекательности муниципальной службы для служащих по их самооценкам являются: возможность расширения круга общения (39,7% опрошенных), стабильность в профессиональной деятельности (32,8% опрошенных) и перспектива профессионального роста (31,7% опрошенных). Когда же мы обращаемся к показателям еще неопытных сотрудников, стаж работы которых в этой сфере не превышает 5 лет, то здесь доминирующее положение занимают такие факторы, как «стабильность» (35,1% опрошенных) и «профессиональный рост» (36,6% опрошенных).

Автор особо выделяет анализ отношения муниципальных служащих к проводящейся в настоящее время административной реформе. Происходящие реальные изменения внутри организаций значительная часть респондентов затрудняется оценить, поскольку еще не видны результаты реформ. Такой ответ дали около 80% муниципальных служащих, в то время как лишь 16% опрошенных служащих наблюдают положительные изменения, около 5% – негативные.

Опрошенные отмечают, что в связи с реформой значительно повысилась интенсивность труда, возросли требования, которые состоят в увеличении объемов и «сжатии» сроков выполнения работ, в необходимости освоения новой документации, форм организации труда и принципов работы, реализации полученных знаний на практике.

Параллельное осуществление нескольких реформ (бюджетного процесса, местного самоуправления, социальной защиты) выявляет недостатки ресурсной, особенно кадровой, обеспеченности. В то же время респонденты сходятся во мнении, что кардинально на сегодняшний момент мало что изменилось, а о влиянии реформы на условия труда, организацию работы и процессы кооперации говорить пока рано, поскольку ощущается незавершенность процесса. Отсутствие кардинальных изменений связывается с фрагментарным характером реформирования, преобладанием технических изменений над качественными.

Во *втором параграфе «Компетентностный подход к развитию кадрового потенциала муниципальной службы»* подчеркивается, что сегодня, в связи с возрастанием роли духовно-культурных начал в преодолении кризиса управления, метод аксиологического анализа приобретает особое значение в системе инновационной методологии.

Анализируя проблемы мотивирования труда персонала муниципальной службы, автор отмечает, что они укладываются в общероссийскую схему неглубокого осознания необходимости создания подразделений, занимающихся мотивацией, отсутствия анализа мотивов выполнения муниципальными служащими своих служебных обязанностей.

Профессиональное развитие служащих складывается из двух аспектов – профессионально-квалификационного развития, которое связано, прежде всего, с обучением и самообразованием кадров (повышение компетентности), и профессионально-должностного развития, которое, в свою очередь, связано, в основном, с решением задач служебно-карьерного роста, рациональным использованием способностей каждого работника (изменение компетенции). При этом профессиональное обучение, по мнению диссертанта, должно быть опережающим по содержанию, постоянным, непрерывным, развивающим и обогащающим кадровый потенциал, побуждающим работников к добросовестному и эффективному труду.

С точки зрения *компетентностного* подхода, предложенного диссертантом к управлению кадровым потенциалом муниципальной службы, профессиональное развитие служащего представляет собой либо расширение сферы его компетентности в рамках прежней компетенции, либо повышение уровня компетентности, связанное с расширением сферы компетенции, либо приобретение служащим новой компетенции (т.е. нового круга полномочий). В любом случае профессиональное развитие представляет собой не только изменение его компетенции, но и повышение

компетентности, что требует, соответственно, перестройки личностных и деловых качеств, более глубокого освоения норм и правил корпоративной культуры, профессиональных и этических ценностей.

В контексте компетентностного подхода социальные технологии профессионального развития рассматриваются как своеобразный механизм соединения знаний с условиями их реализации в управлении, а эффективность действия данного механизма определяется его ценностным содержанием.

В диссертации делается вывод о том, что ценностный аспект социальных технологий профессионального развития муниципальных служащих проявляется, прежде всего, в том, насколько существующий качественный состав кадрового корпуса муниципальных служащих и принимаемые им необходимые управленческие решения соответствуют современным общественным требованиям.

Переход на эффективные управленческие технологии в связи с реформированием системы общественного управления и самоуправления требует от муниципальных служащих новых знаний и навыков. Значение профессионального развития, повышения компетентности и образовательного уровня служащих находит отражение в личностной мотивации самих служащих.

Более половины опрошенных (60,0%) считают, что их квалификация и опыт работы вполне соответствуют тем функциям, которые они выполняют в настоящее время. Каждый десятый (13,3% опрошенных) сетует на недостаток не столько знаний, сколько опыта. Столько же служащих (12,0% опрошенных) затруднились с ответом, а еще такое же число считает, что их квалификация выше, чем требуется для выполняемой работы. Практически нет таких муниципальных служащих, которые оценили свою квалификацию ниже, чем требуется для выполнения профессиональных функций.

Несмотря на то, что пока роль «обучения, повышения квалификации» не признается респондентами лидирующей, представляется важным продемонстрировать отношение служащих к необходимости профессионального образования: 60% опрошенных считают необходимым продолжать свое образование; 28% считают необходимым продолжать свое образование, но не имеют возможности; и лишь 12% опрошенных считают, что в продолжении образования нет необходимости.

Самооценка респондентами собственных знаний в различных областях свидетельствует, что лучше всего муниципальные служащие

подготовлены в сфере экономики и психологии делового общения. В то же время полученные данные говорят о наличии больших пробелов в профессиональной подготовке муниципальных служащих в тех областях знания, в которых им по долгу службы необходимо быть компетентными, а именно – правоведение, менеджмент, информационные технологии.

Проведенный анализ факторов, оказывающих наибольшее влияние на стремление к профессиональному совершенствованию, позволил автору выделить противоположно ориентированные контингенты со следующими характеристиками:

1) *с достаточным уровнем знаний и в то же время стремящиеся к профессиональному совершенствованию.* Это субъекты, ориентирующиеся на продолжение работы в муниципальных органах, наиболее позитивно относящиеся к проблеме активного внедрения принципов социального менеджмента в деятельность муниципальных органов, имеющие управленческое образование и высоко оценивающие профиль своего образования. Их желания и склонности соответствуют профилю работы, они в допустимой степени меркантильны, а их стаж работы в муниципальных органах составляет более 10 лет;

2) *не имеющие четкой позиции в отношении профессионального совершенствования.* Это не определившиеся в плане продолжения работы в муниципальных органах, с «иным», непрофильным для деятельности в муниципальных органах, образованием. Они сомневаются и в том, что профиль работы соответствует их образованию и только в основном отвечает склонностям, они нацелены получать от работы, прежде всего, некие материальные блага, а их стаж работы – 6–10 лет.

Такое расхождение в ценностных установках контингентов, по мнению автора, может быть объяснено тем, что служащие, чей стаж работы составляет более 10 лет, в целом более адаптированы к установкам и ценностям данной профессиональной культуры. Служащие же со стажем работы от 6 до 10 лет, видимо, переживают своеобразный кризис профессионального развития. Пройдя начальный этап адаптации, они еще не сумели полностью интегрироваться в данную профессиональную культуру, усвоить ее ценностное содержание.

Исследование позволило также выявить в составе кадрового корпуса муниципальной службы группу служащих, нацеленных на карьеру и долгую трудовую деятельность. Это, прежде всего, контингент с управленческим образованием, мужчины зрелого возраста с полностью соответствующим профилю работы профилем образования и

склонностями, с иными ценностными ориентациями, чем выгода или получение властных полномочий, со стажем работы не менее 5 лет.

По мнению автора, ориентация на рассмотренные выше факторы как на диагностические признаки для определения перспективности претендентов на работу в системе муниципалитета позволит вести отбор на муниципальную службу более рационально.

В ходе проведенного исследования автором было также установлено, что существенное влияние на деятельность муниципальных кадров оказывает такой фактор, как ориентация на принципы федерализма. Это выражается, пусть не всегда осознанно, в таком показателе, как преимущественная ориентация на социальную политику государства («интересы всех») или на автономность муниципальных органов с ориентацией на региональные интересы и интересы конкретных социальных групп («частные интересы»). В целом, структуры оценок значимости конкретных факторов у рассматриваемых групп достаточно близки. Различия становятся заметны при обращении к таким показателям, как ценностные ориентации и отношение к службе в муниципальных органах, ее конкретным компонентам. Эти различия касаются стажа работы. Для ориентированных на «интересы всех» наименее характерен стаж от 6 до 10 лет. К этой группе относится лишь один из девяти представителей этого контингента (11,7%), тогда как работники с таким стажем в группе с корпоративными «частными интересами» – это основная группа (42,1%). А характеристики этого контингента, как выяснилось, далеко не позитивны.

Преследующие «интересы всех» отличаются большим соответствием профиля своего образования нынешней работе в органах муниципального управления. Они в большей степени ориентируются при выборе места работы на такие критерии, как ее профиль и престижность (их оппоненты – на больший заработок и получение доступа к материальным благам). Смысл служебной карьеры для них определяют, прежде всего, такие факторы, как ощущение уверенности и стабильности, возможность профессионального самосовершенствования, тогда как контрагенты, помимо общего с первой группой критерия «ощущение уверенности и стабильности», связывают служебную карьеру с ожиданием роста благосостояния и свободы действий. Аналогично распределение предпочтений в отношении факторов привлекательности муниципальной службы.

В связи с этим в диссертации делается следующий вывод: муниципальная власть более эффективна когда она основана на принципах федерализма и строит свои отношения с органами государственной и региональной власти по принципу «холдинга», реально соотнося местную социальную политику с социальной политикой государства.

Анализ качественного состава кадров органов местного самоуправления, проведенный диссертантом, свидетельствует о том, что требуется принятие неотложных мер, в том числе и на государственном уровне, по созданию специальной системы кадрового обеспечения. Решение данной проблемы возможно только через реализацию целого комплекса мер: правовых, организационных, управленческих, образовательных, финансово-экономических и др. Однако надеяться на серьезные подвижки в развитии и качественном укреплении кадрового состава органов местного самоуправления без преодоления имеющихся негативных тенденций не приходится.

Автор приходит к выводу, что сегодня необходим системный подход к оценке кадрового потенциала муниципальной службы, учет количественных и качественных параметров, их взаимообусловленности, закономерностей и тенденций развития за относительно длительный период времени, а также сравнительный анализ показателей этого процесса. Оценка кадровой ситуации может дать лишь «фотографию момента» состояния кадров, что не может быть базой для серьезных научных обобщений. Следовательно, оценка качества кадрового потенциала, получаемая в рамках аттестационных процедур и служащая наиболее реальным основанием для административных решений по кадровому составу, должна проводиться в режиме мониторинга, обеспечивающего прогностичность данной оценки.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются выводы и теоретические обобщения. Выявленные в ходе диссертационного исследования качественных характеристик кадрового потенциала муниципальных органов власти эмпирические данные, результаты анализа вторичных источников социологической информации в контексте избранной парадигмы помогли автору определить системообразующие факторы формирования эффективного кадрового корпуса муниципальных служащих, равно как и потенциал последних по профессиональному совершенствованию и самосовершенствованию. Тем самым были созданы содержательные предпосылки для выработки конкретных практических рекомендаций по совершенствованию

управленческих воздействий в отношении кадрового потенциала муниципальной службы в современном российском обществе.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикация в журналах, рекомендуемых ВАК РФ

1. Сумароков, В. З. Особенности формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления / В. З. Сумароков, С. И. Неделько // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. – 2007. – № 2. – С. 157–163. – (Общественные науки).

Публикации в других изданиях

1. Сумароков, В. З. Муниципальное управление в современной системе организации власти : монография / В. З. Сумароков. – Краснодар : Фрегат, 2003. – 52 с.

2. Сумароков, В. З. Ценностные ориентации муниципальных служащих в трудовой деятельности и их роль в обеспечении эффективности деятельности муниципальных органов власти : материалы социологического исследования / В. З. Сумароков. – Краснодар ; Пенза : Фрегат, 2005. – 32 с.

3. Сумароков, В. З. Ценностный аспект социальных технологий профессионального развития кадров муниципальной службы / В. З. Сумароков // Пути формирования эффективной социально-экономической модели трансформирующейся России : сборник статей III Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза : ПДЗ, 2007. – С. 74–78.

Сумароков Владимир Зиновьевич

**Состояние и перспективы развития кадрового потенциала
муниципальной службы: социологический анализ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

Пописано в печать 19.02.07. Формат 60×84¹/₁₆.

Усл. печ. л. 1,76.

Заказ № 001992. Тираж 100.

Информационно-издательский центр ПГУ
Пенза, Красная, 40, т.: 56-47-33