

Алисова Любовь Николаевна

доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой политологии,
управления и регионоведения
Воронежского института экономики
и социального управления

Захарова Елена Александровна

кандидат социологических наук, проректор
по учебной, научной и методической работе
Воронежского института экономики
и социального управления

ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КАДРОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИТОГИ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Аннотация:

На основе результатов сравнительного социологического исследования, проведенного в 2015 г. в Воронежской области, авторы рассматривают влияние профессионализации муниципальных кадров на деятельность органов местного самоуправления. В статье устанавливается, что профессионализация кадров местного самоуправления оказывает влияние на эффективность деятельности 34 муниципальных образований Воронежской области. Используемая в исследовании социологическая диагностика позволяет выявить наиболее значимые проблемы местного кадрового состава, уточнить основные компоненты профессионализации, определить взаимозависимое соотношение между динамикой изменений профессионального уровня кадров и эффективностью органов муниципальной власти, сформулировать конкретные рекомендации для различных уровней управления профессионализацией и систематической работы с кадровым резервом муниципальной службы. Осуществление предлагаемых методологических и методических подходов, по мнению авторов, создает предпосылки для повышения профессионального уровня муниципальных служащих и способствует тем самым повышению эффективности управленческой деятельности муниципальных образований.

Ключевые слова:

местное самоуправление, муниципальные службы, профессиональное развитие, профессионализация, профессиональное образование, муниципальные образования Воронежской области.

Alisova Lyubov Nikolaevna

D.Phil. in Political Science, Professor,
Head of the Political Science,
Management and Regional Studies Department,
Voronezh Institute of Economics
and Social Management

Zakharova Elena Aleksandrovna

PhD in Social Science, Vice-Rector
for Academic Affairs, Research and Guidance,
Voronezh Institute of Economics
and Social Management

PROFESSIONALIZATION OF THE MUNICIPAL PERSONNEL IN THE LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES: THE SOCIAL RESEARCH RESULTS

Summary:

Based on the results of a comparative social research conducted in 2015 in Voronezh region, the authors consider the impact of the professionalization of municipal personnel on the local government activities. The paper determines that professionalization of local government personnel affect the performance of 34 municipalities in Voronezh region. The social analysis allows one to reveal the pivotal problems of the local personnel, clarify the main components of professionalization, and identify the interrelationship between the dynamics of changes in the professional skills of personnel and the effectiveness of municipal authorities. Besides, it provides the specific recommendations for different levels of professionalization management and the systemic practices with the personnel reserve of the municipal service. The methodological approaches suggested by the authors pave the way for the professional enhancement of the municipal employees and thereby make municipalities management more effective.

Keywords:

local government, municipal employees, professional development, professionalization, vocational education, municipalities of Voronezh region.

Современная практика муниципального управления показывает, что эффективность системы местного самоуправления зависит от профессиональной деятельности муниципальных кадров. Одним из обязательных условий для повышения уровня профессионального развития является система профессионализации муниципальных служащих. Профессионализация представляет собой процесс, составными элементами которого являются непрерывное образование кадров органов местной власти, повышение компетентности работников в отношении использования специальных технологий в профессиональной деятельности.

Функциональная роль профессионализации муниципальных служащих заключается в том, что она детерминирует качество служебной деятельности кадров. Во-первых, от уровня профессиональной компетентности чиновников зависят результативность управления и, следовательно, удовлетворенность граждан степенью решения их проблем. Во-вторых, профессионализм в значительной мере определяет характер связи местной власти с различными социальными группами, являющимися главными субъектами оценки ее деятельности.

Принципы системного и синергетического подходов при анализе профессионализации предполагают отказ от традиционного представления линейного развития профессионализма и признание множественности альтернатив [1]. Проблема становления профессионала рассматривается как проблема личностного и социального развития специалиста, сохранения его профессионального потенциала. Современный профессионал в области муниципального управления должен видеть свою профессию во всей совокупности ее широких социальных связей, знать предъявляемые к ней и ее представителям требования, понимать содержание и специфику своей профессиональной деятельности, ориентироваться в круге профессиональных задач и быть готовым разрешать их в меняющихся социальных условиях, минимизируя разнообразные риски.

Проведенное в 2015 г. Воронежским институтом экономики и социального управления социологическое исследование позволило вначале выявить проблемы кадрового состава муниципальной службы Воронежской области (опрос населения, N = 1450; опрос муниципальных служащих, N = 1520; опрос экспертов, N = 51), а затем, сгруппировав муниципальные образования по результатам мониторинга эффективности их деятельности, разработать матрицу зависимости эффективности от уровня профессионализации [2] (рис. 1, 2, табл. 1).



Рисунок 1 – Распределение ответов муниципальных служащих о проблемах кадрового состава муниципальной службы

В процессе диагностики выявлены проблемы, существующие в системе профессионализации муниципальной службы региона:

- недостаточная удовлетворенность населения деятельностью местного самоуправления;
- недостатки в работе с кадровым резервом муниципальной службы, в особенности с молодежным (отсутствие у отдельных муниципалитетов долгосрочных планов работы с резервом кадров, аттестации, планирования карьерного роста, повышения квалификации и переподготовки) (рис. 1);

- недостаточный уровень профессионализма кадровых служб органов местной власти, которые еще не стали аналитико-информационными, методическими и координирующими центрами по развитию и рациональному использованию потенциала кадров муниципальной службы. Кадровые службы ориентируются в основном на традиционные технологии работы, недооценивая инновационные технологии для развития профессиональных способностей муниципальных служащих.



Рисунок 2 – Распределение ответов работников кадровых служб органов местного самоуправления на вопросы о применении в управленческой практике кадровых технологий и механизмов

Анализ программ повышения квалификации муниципальных служащих, реализуемых в регионе, выявил, что они в значительной степени нацелены на решение проблем социально-экономического развития муниципального образования, что, безусловно, необходимо. Но при этом упускается такая важная составляющая, как взаимодействие органов местного самоуправления с населением в решении вопросов местного значения. Сопоставление динамики сводного показателя профессионализации муниципальной службы с оценками эффективности органов муниципального управления Воронежской области за 2010–2015 гг. показало, что результативность работы органов местного самоуправления находится в прямой зависимости от уровня профессионализации муниципальной службы (табл. 1).

Таблица 1 – Соотношение (матрица) сводного показателя уровня профессионализации муниципальных кадров с оценками эффективности деятельности органов МСУ (2010–2015 гг.) [3]

Оценка эффективности деятельности органов МСУ	Уровень профессионализации муниципальных кадров		
	Выраженная положительная динамика (от 1,000 до +0,003)	Незначительная разнонаправленная динамика (от +0,003 до –0,003)	Отрицательная динамика (от –0,003 до –1,000)
Муниципальные образования, характеризующиеся положительной динамикой за три года и занявшие лидирующие позиции в первой десятке рейтинга	Рамонский ГО г. Нововоронеж Репьевский Хохольский Каменский Каширский	Верхнемамонский	–
Муниципальные образования – лидеры, стабильно занимающие в течение трех лет позиции в первой десятке рейтинга	Бобровский Новохоперский Лискинский	Аннинский	–
Муниципальные образования, характеризующиеся положительной динамикой в рейтинге за три года и не вошедшие в первую десятку рейтинга	Новоусманский Верхнехавский Богучарский Панинский	Подгоренский Бутурлиновский	Терновский
Муниципальные образования, занимающие в течение трех лет преимущественно «средние» позиции в рейтинге (с 11-го по 21-е место)	–	Россошанский	Калачеевский Острогожский ГО г. Воронеж Павловский
Муниципальные образования – аутсайдеры с отрицательной динамикой, занимающие позиции в последней десятке рейтинга	Поворинский Борисоглебский ГО	Петропавловский	Таловский Семилукский Воробьевский Кантемировский Нижнедевицкий Грибановский Ольховатский Эртильский

В итоге получилась матрица распределения 34 муниципальных образований Воронежской области по динамике изменения профессионального уровня кадров муниципальной службы и динамике эффективности органов местного самоуправления. При этом наиболее значимое положительное влияние оказывают: профессиональная компетентность кадров, четко выстроенная система непрерывного образования, системность и плановость в кадровой работе, формирование у муниципальных служащих навыков владения способами эффективной коммуникации с населением. Негативное воздействие на результативность работы органов местной власти оказывают: неадекватность уровня подготовки муниципальных служащих потребностям местного сообщества, выражающаяся в несоответствии показателей образовательного уровня муниципальных служащих нормативным требованиям правового характера (отсутствие у части служащих высшего образования, в том числе профильного, недостаточная интенсивность дополнительного образования и пр.), низкая ответственность муниципальных служащих за результаты своего труда [4, с. 40–41].

В современных условиях управление профессионализацией муниципальной службы следует осуществлять системно, учитывая методологический, технологический, организационный и обеспечивающий компоненты (рис. 3) [5, с. 19].

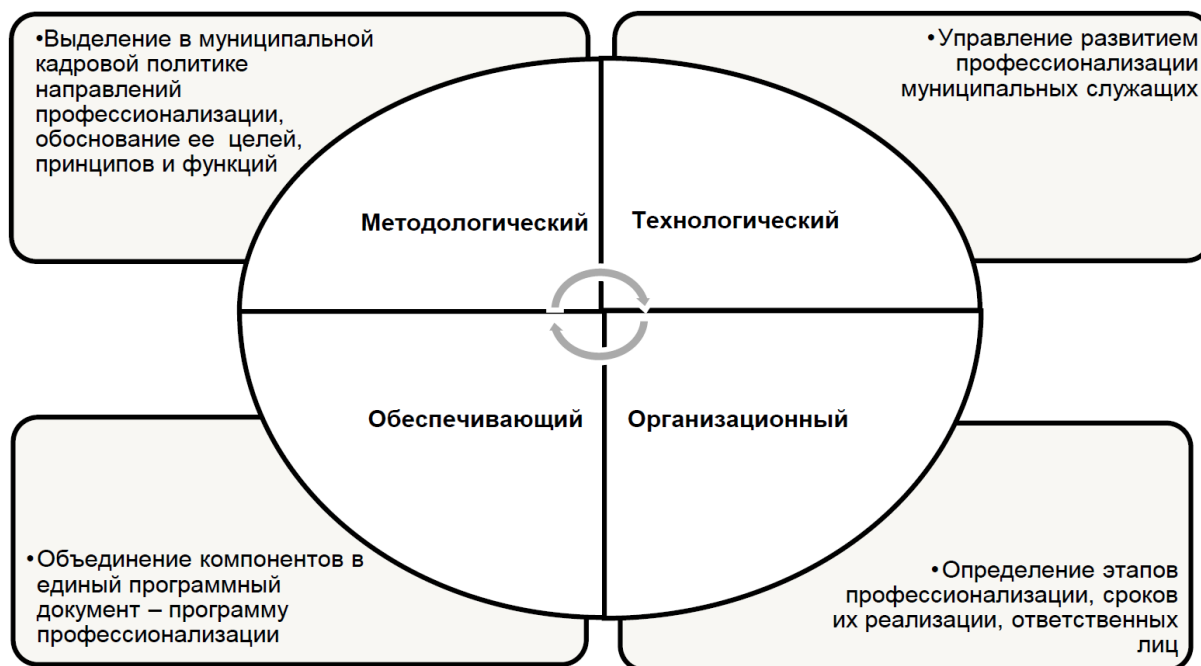


Рисунок 3 – Компоненты системы профессионализации муниципальных служащих

На основании результатов исследования можно сформулировать конкретные рекомендации для субъектов федерального, регионального, муниципального уровней управления профессионализацией, каждый из которых имеет свои особенности:

- на федеральном уровне – законодательное закрепление необходимости экспертного участия общественности в оценке результативности органов местного самоуправления при определении эффективности их деятельности, совершенствование системы подготовки кадров для муниципального управления на первичном этапе профессионализации;
- на региональном уровне – дальнейшее развитие системы переподготовки и повышения квалификации, организация обучения кадровых служб, способствующего переходу от кадрового делопроизводства к управлению профессионализацией муниципальной службы;
- на муниципальном уровне – систематизация работы с кадровым резервом муниципальной службы, внедрение кадровых технологий для служащих, работающих в органах МСУ.

В программах социально-экономического развития муниципальных образований необходимо предусматривать подпрограммы профессионализации кадров органов местного самоуправления и обеспечивать открытую объективную информацию о ходе выполнения программных мероприятий для общественной оценки.

Практическая реализация названных выше подходов создаст условия для повышения профессионального уровня муниципальных служащих, способствуя тем самым повышению эффективности управленческой деятельности в муниципальном образовании.

Ссылки и примечания:

1. Abramov R.N., Gruzdev I.A., Terentyev E.A. Academic Professionalism in the Era of Change: Role Subidentities and Transformation of Time Budgets // *Russian Education & Society*. 2016. Vol. 58, no. 3. March. P. 163–180. <https://doi.org/10.1080/10609393.2016.1242987>.
2. Результаты социологического исследования «Влияние уровня профессионализации муниципальной службы на формирование положительного имиджа органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Воронежской области» (опрос населения, N = 1450; опрос муниципальных служащих, N = 1520; опрос экспертов, N = 51).
3. Сводный показатель профессионализации муниципальной службы рассчитывается по совокупности соответствия уровня подготовки служащего требованиям социальной среды, законодательно закрепленным квалификационным требованиям, наличию специального образования по направлению подготовки «Государственное муниципальное управление» и дополнительного образования как условия формирования профессионального мастерства в процессе вторичной профессионализации. Данная методика позволяет выделить по данному признаку муниципальные образования: а) с положительной динамикой профессионального уровня муниципальной службы от 1,000 до +0,003; б) с незначительной разнонаправленной динамикой от +0,003 до –0,003; в) с отрицательной динамикой от –0,003 до –1,000. Муниципальные образования Воронежской области в таблице 1 сгруппированы по оценке эффективности деятельности органов МСУ по итогам областного мониторинга эффективности за 2015 г.
4. Мельникова Р.И., Захарова Е.А. Выявление проблем муниципального управления с использованием результатов социологических исследований // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2012. № 4 (1). С. 39–44.
5. Захарова Е.А. Профессионализация муниципальной службы как фактор формирования положительного имиджа органов местного самоуправления у населения (на материалах Воронежской области) : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2016. 23 с.

References:

Abramov, RN, Gruzdev, IA & Terentyev, EA 2016, 'Academic Professionalism in the Era of Change: Role of Subidentities and Transformation of Time Budgets', *Russian Education & Society*, vol. 58, No. 3, March, pp. 163-180, <https://doi.org/10.1080/10609393.2016.1242987>.

Melnikova, RI & Zakharova, EA 2012, 'Identification of municipal government problems by means of the sociological research results', *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, No. 4 (1), pp. 39-44, (in Russian).

Zakharova, EA 2016, *Professionalization of the municipal service as a factor in the development of a positive local self-government body image among the population (by a case study of Voronezh region)*, PhD thesis abstract, Belgorod, 23 p., (in Russian).