Проблемы государственной службы и управления

Ю. Н. Дорожкин

Кадровый потенциал муниципальной службы как ресурс совершенствования системы местного самоуправления[1]

Дорожкин Юрий Николаевич — проректор по научной работе Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор философских наук, профессор (e-mail : gaizova71@mail.ru).

Аннотация. В статье анализируются результаты социологического опроса муниципальных служащих; дается их обобщенная характеристика, намечаются основные задачи и направления реализации кадрового ресурса муниципальной службы в современных условиях.
Ключевые слова: кадровый потенциал, мотивационные характеристики, муниципальная служба.

В современных условиях закономерно возрастает необходимость политико-управленческой модернизации всех уровней и структур власти, включая муниципальную. Составная часть этой модернизации в системе местного самоуправления — качественное улучшение работы аппарата муниципальных органов. К муниципальной службе предъявляются сегодня новые гораздо более высокие требования. Проблемы нового качества муниципальной службы становятся объектом всестороннего анализа представителей научного сообщества республики. В частности, активно дебатируются факторы, влияющие на развитие муниципальной власти и местного самоуправления в целом, во-

[1] Статья выполнена в рамках реализации регионального конкурса РГНФ и Правительства Республики Башкортостан «Урал: история, экономика, культура»: «Кадровый потенциал муниципальной службы Республики Башкортостан как важный ресурс совершенствования местного самоуправления» № 10–03–84–306 а/У.

просы информационной открытости органов муниципальной власти[1]. Сегодня вполне очевидно, что муниципальные служащие нуждаются в новых компетенциях. Но перед ними открываются и новые возможности.

В связи с этим нужна корректная оценка реального кадрового потенциала российской муниципальной службы, совершенствование кадровой политики, повышение профессиональной мотивации муниципальных служащих.

В 2011 г. Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан реализовала научно-исследовательский проект по вышеуказанным проблемам. Было опрошено 434 служащих администраций городских и муниципальных образований двух районов ГО г. Уфа, ГО г. Стерлитамак и 6 муниципальных районов республики.

В число опрошенных вошли главы и заместители глав муниципальных образований, руководители структурных подразделений и работники администрации местной власти. Они уроженцы как городов (44 % респондентов), так и сел (56 %).

Прежде всего, исследователей интересовали социально-демографические характеристики муниципальных служащих. Оказалось, что в муниципалитетах Башкортостана работают в основном женщины (68 % респондентов), мужчин — намного меньше (32 %).

Образовательный уровень современных муниципальных служащих безусловно высок. Среди опрошенных почти все имеют высшее образование (наибольшее число служащих имеет высшее гуманитарное образование — 33 %, затем следуют лица с высшим техническим образованием — 16 %). При этом 10 % респондентов получили два и более высших образования; имеются лица с ученой степенью и званием (10 %) и, что важно, 12 % обладают базовым высшим образованием по специальности «государственное и муниципальное образование»; незаконченное высшее образование имеют лишь 8 % муниципальных служащих.

О большом жизненном и профессионально-управленческом опыте работников местных администраций Республики Башкортостан свидетельствует их высокий общий стаж работы (от 10 до 20 лет — 27 %, свыше — 20 лет — 33 %) и стаж работы на муниципальной службе (от 5 до 10 лет — 26 %, от 10 до 20 лет — 27 %).

Большая часть респондентов начинали свою трудовую деятельность либо с работника системы образования и науки (24,8 %), либо сразу со служащего

---

[1] *Газизова Л. И.* Состояние развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: факторный подход // Власть. — 2010. — № 9. — С. 46 – 50 ; *Дорожкин Ю. Н., Фролова И. В., Яппарова Р. Р. и др.* Государственная открытость органов государственной власти и местного самоуправления Республики Башкортостан : опыт конкретного социологического исследования // Экономика и управление. — 2010. — № 5. — С. 29 – 36.

государственного учреждения (18,6 %), либо рабочего (14,8 %) или инженерно-технического работника (13,9 %).

Самый значимый опыт работы муниципальные служащие получили в структуре местной администрации (49,8 %), часть — в системе народного образования (17,5 %), часть — в сельском хозяйстве (13,4 %).

Важно обратить внимание на оптимальную возрастную структуру занятых на муниципальной службе в Республике Башкортостан. Так, почти 25 % муниципальных служащих находятся в возрасте до 30 лет, от 30 до 49 лет — приблизительно 55 %; 50 – 59 лет — около 20 % и лишь 0,5 % продолжают работать в возрасте 60 – 65 лет.

По социальному происхождению в составе муниципальных работников преобладают выходцы из служащих (43 %), затем идут выходцы из рабочих (37 %) и колхозников (20 %).

Кадровая политика в регионе явно указывает на тренд в сторону поддержания в составе администраций муниципальных образований представителей всех трех основных этносов республики. Так, башкиры составляют среди муниципальных служащих 41 %, русские 30,2 %, татары — 25,7 %, другие национальности — 3,1 %.

Принципиальный вопрос развития кадрового потенциала современной местной власти — это рост профессионально-управленческих качеств муниципальных служащих.

Что характеризует актуальное состояние муниципальной службы Республики Башкортостан в этом отношении? В результате нашего исследования мы получили следующие данные (табл. 1).

Таблица 1.
Как Вы оцениваете профессионализм муниципальных служащих в Вашем органе власти?

Варианты ответов	Процент
Все служащие профессиональны и соответствуют занимаемым должностям	39,0
Часть служащих не соответствуют занимаемым должностям, но имеют достаточный опыт работы и постоянно работают над повышением уровня знаний	19,5
Часть служащих не имеет необходимых профессиональных качеств	17,2
Части служащим необходимо получить дополнительное образование	12,8
Часть служащих не имеет достаточного опыта работы в данной сфере	11,5

Вышеуказанные цифры свидетельствуют о том, что далеко не все служащие профессиональны и соответствуют занимаемым должностям лишь 39 %. Большинство муниципальных служащих либо не соответствует занимаемым должностям, не имеет необходимых профессиональных качеств или опыта работы, либо нуждается в дополнительном образовании.

Для углубленного понимания проблемы респондентам было задано несколько уточняющих вопросов.

Первый касался причин, препятствующих развитию профессионализма служащих (можно было дать не более 3-х вариантов ответа).

Как ни парадоксально, главная причина, по мнению опрошенных — недостаточная оплата труда (57 %), что дезавуирует миф о большой зарплате служащих и говорит скорее о необходимости её повышать. Этот акцент звучал неоднократно при характеристике мер по совершенствованию деятельности органов муниципального управления.

Другая группа причин (протекционизм в отборе кадров — 22,5 %; текучесть кадров — 22 %; несовершенство кадрового продвижения — 21,2 %) имеет близкий процент ответов, связана между собой, но, что важнее, требует существенной корректировки кадровой политики.

Со значительным отрывом идут все остальные причины. В частности, респонденты назвали такие причины: частые реорганизации (13,6 %), трудности в повышении квалификации (10,1 %), в получении дополнительного образования (8,6 %), коррупция (7,9 %).

Ещё один вопрос, позволивший составить представление о квалификации муниципальных служащих, звучал следующим образом: Если компетентность управленческого персонала осталась на прежнем уровне или снизилась, то в чем Вы видите основные причины? (можно было дать несколько вариантов ответов, но не более 3-х). Ответы респондентов представлены в табл. 2.

Таблица 2
Если компетентность управленческого персонала осталась на прежнем уровне или снизилась, то в чем Вы видите основные причины?

Варианты ответов	Процент
У значительной части персонала ещё не перестроено отношение к работе в современных условиях	45,5
Неясное представление круга своих полномочий	32,4
Отсутствие профессиональных кадров для муниципальной службы	29,4
Отсутствие необходимых законов и нормативов, которые были бы ориентиром в работе	25,6
Исполнительность в работе ценится выше, чем творческий подход и нестандартные решения проблем	25,2
Другие причины	1,2

Ответы совершенно определённо указывают на необходимость перестройки стилистики работы муниципальных управленцев, чёткой фиксации их полномочий и ответственности, поощрения и развития не только исполнительности, но и креативности в работе. Есть и внешние факторы роста качества и современного уровня работы муниципальной службы. Это недостаток профессиональных кадров для муниципальной службы и законов, стандартов, нормативной базы, являющейся ориентиром в практической работе.

В единстве и взаимосвязи внутренних и внешних факторов роста профессионализма муниципальных служащих исследователи убедились, получив ответ на нижеследующий вопрос (табл. 3).

Таблица 3.
Какие условия, на Ваш взгляд, необходимо изменить для роста профессионализма муниципальных служащих? (возможно несколько вариантов ответа, но не более 3-х)

Варианты ответов	Процент
Систему обучения и повышения квалификации	44,3
Систему карьерного продвижения	31,2
Практику изучения и распространения передового опыта	30,3
Систему оценки персонала	26,6
Систему профессиональных требований к служащим	25,4
Нормативно-правовую базу	21,2
Работу с кадровым резервом	18,2
Другое	1,6

Таким образом, мы видим, что развитие кадрового потенциала муниципальной службы, рост профессионализма служащих — это комплексная задача, решать которую должны вместе муниципальная, региональная и федеральная власть. Первичное звено в этой цепи — совершение практики отбора кадров в систему местного самоуправления. Критерии отбора хорошо апробированы в мировой и отечественной кадровой политике. Они подтверждаются и ответами наших респондентов (табл. 4).

Таблица 4.
Каким основным требованиям должны удовлетворять управленческие кадры муниципального уровня? (возможно несколько вариантов ответа, но не более 5-ти)

Варианты ответов	Процент
Профессионализм	80,9
Образованность	69,5
Организаторские способности	49,8
Справедливость	43,3

Варианты ответов	Процент
Управленческий опыт	43,3
Умение учитывать и координировать интересы разных социальных групп	36,3
Внутренняя культура	31,6
Связь с народом	22,6
Патриотизм	7,2
Хорошие связи	4
Другое	1,1

Как мы видим, приоритетными требованиями являются профессионализм (80,0 %), образованность (69,5 %), организаторские способности (49,8 %), управленческий опыт (43,3 %) и что немаловажно — справедливость (43,3 %) кандидатов на управленческие должности в муниципальных образованиях.

На какие проблемы в сфере отбора на должности в муниципальной службе указали наши респонденты? Во многом эти проблемы просматриваются из ответов на вопрос анкеты (табл. 5).

В основном отбор происходит посредством собеседования (48,3 %) и участия в конкурсе (47,6 %). Это перспективный путь. Однако слабо при этом используются тестирование (6,5 %) и что совсем неприемлемо — минимальное выдвижение из резерва (17,4 %) при том, что назначение «сверху» происходит чаще (23,4 %).

Таблица 5
В какой форме проходят отбор на должности муниципальной службы работники администрации Вашего муниципального образования? (возможно несколько вариантов ответа)

Варианты ответов	Процент
Собеседование	48,3 %
Участие в конкурсе	47,6 %
Испытательный срок	33,6 %
Назначение «сверху»	23,4 %
Выдвижение из резерва	17,4 %
Выборная кампания	8,1 %
Тестирование	6,5 %
Стажировка	5,3 %
Другое	1,2 %

Примечательно, что только 27 % специалистов, включенных в состав кадрового резерва, знают о его назначении и задачах; не всегда знают «в полном объеме» 31 %, «зависит от заинтересованности руководителя» — 12 % и затруднились ответить 30 %. Тогда возникают основания усомниться вообще в целесообразности практики существования кадрового резерва как такового.

Называют респонденты и конкретные недостатки при организации подбора муниципальных служащих (можно было дать не более 3-х ответов): отсутствие открытых конкурсов на замещение вакантных должностей (41 %); субъективизм при оценке деловых и личных качеств работника (30,1 %); протекционизм, выдвижение работников по признакам личной преданности (23,1 %); недостаточное использование демократических начал при подборе муниципальных служащих (20,4 %)

Важнейший аспект в решении задачи повышения кадрового потенциала муниципальных служащих — их профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации[1].

Профессиональная подготовка начинается в век высоких информационных технологий с уверенного владения компьютером. Умеет работать на нем 96 % наших респондентов, используют в своей работе 79 %, а имеют доступ к Интернету 81 %. Ситуация в целом благополучная.

Вместе с тем главное в профессиональной подготовке — знания в области муниципального управления. Как выяснилось, нашим респондентам для успешной работы на занимаемой должности не хватает знаний и умений в первую очередь по праву и государственному управлению (42,7 %), по современной экономике и менеджменту (20,7 %), по психологии эффективного делового общения (20,4 %). При этом 40,2 % опрошенных заявили, что они имеют высшее образование, полностью соответствующее исполняемым обязанностям, а 26,1 % — образование, в основном соответствующее их должности.

Подавляющее большинство муниципальных служащих не идеализирует состояние своей современной профессиональной подготовки и выражает желание повысить уровень квалификации (83 %), мотивируя это тезисом «учиться всегда полезно» (43,5 %), а также выполняемыми обязанностями (34,8 %) и служебным продвижением (21,4 %).

Отсюда понятна ориентация респондентов на посещение курсов повышения квалификации. От курсов ждут, прежде всего, роста и расширения знаний (77,5 %). Поэтому вполне очевиден выбор муниципальными служащими форм постоянного повышении квалификации — это курсы и переподготовка в образовательном учреждении (49,8 %). Высоко оценивают респонденты самообразование (29,6 %), а вот стажировки в вышестоящих органах, но в другом районе, местности (14,6 %), стажировки за границей (12,5 %) явно недооце-

[1] Подробнее об этом : *Назарова У. А., Газизова Л. И.* Некоторые аспекты исследования человеческого капитала муниципальной службы // Власть. — 2009. — № 11. — С. 58 – 60.

ниваются в силу, возможно, их недостаточной распространенности, непонимания привлекательности и полезности, эффективности.

Следующим звеном в развитии кадрового потенциала системы местной власти в современных условиях является, на наш взгляд, обеспечение гарантий карьерного роста муниципальных служащих. О том, что это актуально, говорят данные нашего исследования. Только 10,4 % респондентов заявили, что они достигли большего, чем рассчитывали, а 18,5 % — достигли практически всего того, на что рассчитывали. А вот 10,9 % уверены, что достигли меньше того, на что рассчитывали и 44,4 % рассчитывают на дальнейший карьерный рост. При этом 37,7 % респондентов, оценивая перспективы своего профессионального и должностного роста, планируют остаться на нынешней должности, а 31,9 % — хотели бы занять более высокую руководящую должность.

Представляется, что сохранить и приумножить кадровый потенциал современной муниципальной службы можно во многом благодаря эффективной мотивации трудовой деятельности муниципальных служащих. Это ещё одно важное звено работы с кадрами.

Мотивацию можно условно разделить на моральную и материальную. О приблизительной равнозначимости той и другой составляющих в мотивационном сознании муниципальных служащих говорят данные исследования. Так, на вопрос о том, что для респондентов является главным в работе и жизни, были получены ответы: «возможность реализовать свой творческий потенциал» (21,2 %), «честно служить обществу» (20,3 %), «достичь признания и уважения людей» (16,5 %), «обеспечить благополучие семьи» (35,8 %). При ответе на уточняющий вопрос «Что лежит в основе Вашего стремления к служебному росту?» были зафиксированы следующие позиции: «желание больше зарабатывать» (42 %), «стремление реализовать свои управленческие способности» (26,4 %), «перспективы дальнейшей профессиональной карьеры» (20,4 %).

Подчеркнем ещё раз, что данные нашего исследования указывают на настоятельную потребность поднять зарплату муниципальным служащим. Хотя 72,7 % респондентов оценивают свой уровень жизни как «средний», («высокий» — 4,7 %, «низкий» — 22,6 %), нижеследующая таблица свидетельствует о том, что большая часть муниципальных служащих имеет доход ниже среднего по Республике Башкортостан (примерно 18 – 20 тыс. руб. в месяц) (табл. 6).

Не менее существенным является то обстоятельство, что 45 % опрошенных полагают, что их оплата труда не является справедливой по отношению «к уровню зарплат в среднем по району» и 60,3 % опрошенных — «сложности осуществляемой ими деятельности»; при этом 65,9 % уверены, что премиальная часть их доходов не зависит от «количества времени, проведенного на работе», а 43,3 % — от «личных результатов труда».

Это тревожный симптом. Поэтому неудивительно, что 50,1 % респондентов готовы сменить место работы, если появится благоприятная возможность.

Таблица 6.
Ваш среднемесячный доход составляет:

Доход	Процент
3 000 – 5 000 руб.	11,2
5 000 – 10 000 руб.	40,3
10 000 – 15 000 руб.	28,4
15 000 – 20 000 руб.	14,7
20 000 – 25 000 руб.	3,3
25 000 – 30 000 руб.	1,4
свыше 30 000 руб.	0,7

Основная причина возможной смены места работы — «не устраивает уровень зарплаты» (60,5 %). Здесь произрастает один из корней текучести кадров, что неоднократно подтверждается ответами респондентов по многим корректирующим вопросам анкеты.

Если подвести общий итог, то можно утверждать, что в муниципальных органах Республики Башкортостан сегодня трудятся в целом квалифицированные муниципальные служащие, что выражается в оптимальном соотношении их гендерных, образовательных, возрастных характеристик, необходимом управленческом опыте работы. Вместе с тем кадры, кадровая политика и её результаты все ещё носят переходный, трансформационный характер. Утоление «голода» на высококвалифицированные кадры муниципальной службы, рост её кадрового потенциала, как показало исследование, имеет в качестве своих источников более тщательный отбор и профессиональную подготовку кадров для органов муниципальной власти, обеспечение карьерного роста муниципальных служащих, усиление мотивации их деятельности, бóльшая четкость в распределении служебных обязанностей, устранение пробелов в законодательстве.

Список литературы

1. *Газизова Л. И.* Состояние развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: факторный подход // Власть. — 2010. — № 9.
2. *Дорожкин Ю. Н., Фролова И. В., Яппарова Р. Р. и др.* Государственная открытость органов государственной власти и местного самоуправления Республики Башкортостан : опыт конкретного социологического исследования // Экономика и управление. — 2010. — № 5.
3. *Назарова У. А., Газизова Л. И.* Некоторые аспекты исследования человеческого капитала муниципальной службы // Власть. — 2009. — № 11.

© Дорожкин Ю. Н., 2011